



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera



Chitré, 13 de noviembre de 2025.
C-HE-CON-012-25.

Señor Concejal:

Ref.: “Los proveedores informales en los procesos de compras de los municipios y juntas comunales”

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota con fecha del 21 de octubre de 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

“Por medio me dirijo a ustedes en calidad de presidente del Concejo Municipal del Distrito de Parita, con el fin de solicitar su valiosa orientación sobre consulta relacionada con el tema de la aplicación del Manual de Caja Menuda en lo que se refiere al tema del Proveedor Informal, referido por la Ley 349 del 14 de diciembre de 2022 que modifica la Ley 106 de 1973, que constituye el sustento legal bajo el cual nos amparamos los municipios y juntas comunales para el proceso de compras.

La consulta en específica es si el Proveedor Informal como tal debe ser del Corregimiento que utiliza esa figura o puede ser de otro corregimiento”.

I. Aspectos Generales de lo Consultado.

En relación a su consulta, es importante mencionar lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Por otro lado, debemos recordarle que toda consulta debe venir acompañada con el criterio jurídico del asesor legal de la institución, en este caso el criterio jurídico de la Asesora Legal Municipal, tal como lo contempla el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 2000, el cual a la letra indica que: “Las consultas deberán estar acompañadas del

Señor
Joaquín Alberto De León
Presidente del Concejo Municipal de Parita
E. S. D.

criterio jurídico...

criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico”.

Ahora bien, desde un marco de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

II. Consideraciones Generales de lo Consultado.

En su consulta, usted solicita una aclaración sobre si los proveedores informales en los procesos de compras de municipios y juntas comunales deben pertenecer al corregimiento donde se realiza la contratación pública.

Para responder, es necesario invocar el marco jurídico que establece el fundamento de su consulta y la aplicabilidad de las normas. En este sentido, el artículo 35 de la Ley 38 de 2000 es relevante en cuanto a la aplicabilidad de las disposiciones, particularmente en referencia a llenar los vacíos de la Ley 349 del 14 de diciembre de 2022, sobre el procedimiento para la utilización de proveedores informales.

Para clarificar la consulta en el ámbito municipal, es importante destacar que la Ley 106 de 1973, en su artículo 109, fue reformada por el artículo 3 de la Ley 349 del 14 de diciembre de 2022. Esta reforma establece que la Contraloría General de la República, en coordinación con los Concejos Municipales, elaborará el Manual de Adquisición de Bienes, Servicios u Obras para las contrataciones menores que realicen los municipios, atendiendo a los parámetros de la ley. Posteriormente, los Consejos Municipales aprobarán dicho manual mediante un acuerdo para su implementación.

Según en el orden de aplicabilidad de las normas, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, actualizada por la Ley 153 de 2020, la cual regula la contratación pública en Panamá, normativa que establece los principios y reglas básicas para los procedimientos de selección de contratistas y los contratos públicos del Gobierno Central, entidades autónomas y semiautónomas, municipios, juntas comunales, y demás entidades públicas. Esta ley, de obligatoria observancia, hace mención, que las contrataciones menores de hasta diez mil balboas (B/.10,000.00) deben seguir un procedimiento expedito por cotizaciones, cuya reglamentación está a cargo del Órgano Ejecutivo. Este precepto jurídico, al ser de carácter general, se reguló a través de Manuales aprobados por la Contraloría General de la República, los cuales se ajustan a la norma citada.

En lo que respecta a la selección de contratistas para contrataciones menores, el artículo 12 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, promueve la

participación de...



participación de empresas locales. Para tal fin, se establece que en las contrataciones menores se promoverá la participación del mayor número de empresas locales posible, siempre que sean personas naturales de nacionalidad panameña o personas jurídicas con domicilio en el municipio donde se realice la contratación, según su aviso de operación.

Cuando concurren varios proponentes, la empresa domiciliada en dicho municipio tendrá prioridad en la adjudicación, siempre que cumpla con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y que su precio no exceda en más de un 5 % al de la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local. En este último caso, se seleccionará la que ofrezca el mejor precio.

En adición a lo anterior, el Decreto Ejecutivo 439 del 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la norma citada, en su artículo 6, establece lo siguiente:

*Artículo 6. Promoción de empresas locales. En las contrataciones menores que realicen las entidades públicas se deberá establecer en el pliego de cargos que la adjudicación recaerá en la empresa **domiciliada en el municipio** donde se debe cumplir el objeto de la contratación, siempre que cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5 % con la propuesta de menor precio presentada por una empresa no local. Para ser considerada como empresa local, los proponentes deberán cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 12 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, los cuales podrán validarse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra". (Lo resaltado es nuestro).*

Al realizar un análisis exhaustivo sobre la figura de los proveedores informales, se debe considerar el marco regulatorio vigente. En este sentido, la Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y con base en su experiencia administrativa en los entes locales, emitió la Resolución n.º 407-2023-DNMySC el 17 de marzo de 2023.

Esta resolución aprueba el "Manual de Bienes y Servicios u Obras para Constataciones Menores en Municipios, Juntas Comunales, Consejos Municipales y Comarcales". El manual establece, dentro de sus medidas de control para las contrataciones menores, que se promoverá la participación del mayor número de empresas locales:

"III. REGULACIONES PARA LAS CONTRATACIONES MENORES EN LOS MUNICIPIOS, JUNTAS COMUNALES, CONSEJOS PROVINCIALES Y COMARCALES.

A. CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, Y OBRAS HASTA CINCO MIL BALBOAS (B/.5,000.00).



1. Las contrataciones menores de bienes, servicios y obras hasta cinco mil balboas, aplicarán el procedimiento establecido en el Manual de la Caja Menuda y Guías de Uso de Fondos de los Gobiernos Locales, aprobados por la Contraloría General de la República.

2.

3.

4.

5. De requerir los municipios, juntas comunales, consejos provinciales y comarcales, adquirir un bien o servicio con **proveedores Informales** (Formulario Núm.1) aprobado en la Guía para el manejo de Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales Tercera Versión.

6.

7.

8. " (Lo resaltado es nuestro.)

El **Formulario Núm. 1**, Comprobante de pago para proveedores informales, requiere la siguiente información: nombre y número de cédula del proveedor, y un desglose de los bienes o servicios adquiridos. Observación: Este documento debe emplearse únicamente para transacciones con personas que no emiten facturas ni poseen RUC.

Sobre este aspecto, también la Ley 349 de 2022, hace referencia en su artículo 4, que:

Artículo 4. El artículo 110 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 110. Los municipios aplicarán un procedimiento para las contrataciones menores de bienes, servicios y obras, así:

1. Las contrataciones menores de bienes, servicios u obras hasta cinco mil balboas (B/.5000.00) se realizarán utilizando el Manual de la Caja Menuda y Guías de Uso de Fondos de los Gobiernos Locales aprobados por la Contraloría General de la República. Cuando se trate de Contrataciones menores en el rango antes señalado, los documentos de los proveedores informales se verificarán a través del Formulario de Proveedores Informales aprobado por la Contraloría General de la República en la Guía de Uso de Fondos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales. (El resaltado es nuestro)

En atención a lo dispuesto en las normas legales citadas, resulta claro que la contratación menor, es un procedimiento de selección de contratista que requiere del cumplimiento de un mínimo de formalidades para la adquisición, de modo expedito, de bienes, servicios u obras que no excedan del monto de B/.50,000.00; sin embargo, las juntas comunales y municipios, podrán contratar a proveedores informales, cuando el monto no supere los cinco mil balboas (B/.5,000.00).

III. Conclusiones...



III. Conclusiones.

Teniendo en cuenta las observaciones brindadas en la consulta, podemos destacar, tres puntos de conclusiones.

A. Sobre la residencia de los proveedores informales.

- *Las leyes y manuales de adquisición de bienes, servicios y obras para los municipios y juntas comunales, no establece un requisito explícito que los proveedores informales deban residir en el corregimiento específico de la contratación.*
- *La normativa se centra en la "promoción de empresas locales" dentro del municipio, dando prioridad a las domiciliadas en él, pero esta prioridad se aplica a empresas formales (naturales o jurídicas) y bajo condiciones específicas de precio.*
- *Para los proveedores informales, el único requerimiento mencionado es la información de identificación personal (nombre y cédula) en un formulario específico, sin incluir el domicilio como requisito excluyente, salvo cumplir con los principios de contratación que dispone la Ley de Constataciones Públicas vigente y sus modificaciones.*

B. Sobre el marco normativo para proveedores informales

- *La regulación específica para proveedores informales se encuentra en el "Manual de Bienes y Servicios u Obras para Contrataciones Menores en Municipios, Juntas Comunales, Consejos Municipales y Comarcales", aprobado por la Contraloría General de la República (Resolución n.º 407-2023-DNMySC); la Ley 349 de 2022; y la Guía del Manejo del PIOPS.*
- *El uso de estos proveedores informales está limitado a las contrataciones menores de hasta B/.5,000.00.*
- *La transacción con proveedores informales se gestiona a través de un formulario específico (Formulario Núm. 1), que registra la información básica del proveedor (nombre y cédula) y el detalle de la compra.*

C. Sobre la prioridad de empresas locales (formales)

- *En contrataciones menores (hasta B/.10,000.00), la Ley 22 de 2006 (reformada por la Ley 153 de 2020) promueve la participación de empresas locales, domiciliadas en el municipio de la contratación.*
- *Una empresa local tiene prioridad en la adjudicación si cumple con los requisitos del pliego y su oferta no supera en más de un 5 % a la mejor propuesta de una empresa no local.*

D. Diferencias entre proveedores informales y empresas locales

- *El texto distingue claramente entre la promoción de "empresas locales" (formales, con aviso de operación y registro) y el uso de "proveedores*

informales" ...

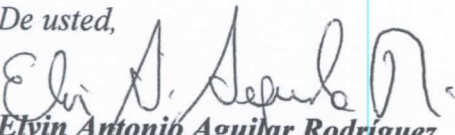


informales" (personas que no emiten factura ni tienen RUC) para montos menores a B/.5000.00.

- La restricción de la prioridad local en función del domicilio y el precio solo aplica a las empresas formales que compiten en contrataciones menores, no a los proveedores informales.
- La contrataciones menores que realicen a proveedores informales, se hace bajo las circunstancias de adquirir un bien, servicio y/o obra de manera expedita, bajo la premisa de excepción y no que sea una acción regular que realicen a diario las juntas comunales y municipios.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas que fueron objeto de consulta.

De usted,


Elvin Antonio Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración.



EAR/mmm

Guillermo Quinto
17-11-2025
10:01 AM