



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera



Chitré, 1 de diciembre de 2025  
C-HE-CON-013-25

Honorable Representante:

Ref.: “Opinión e interpretación jurídica sobre la aplicación de la Ley 22 de 2006 y el Decreto N° 70-2017-DMySC en cuanto a los Convenios”

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su nota con fecha del 22 de octubre de 2025, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes términos:

1. Emitir una opinión e interpretación jurídica sobre la correcta aplicación de la Ley 22 de 2006 y el Decreto N° 70-2017-DMySC, determinando si la figura del Convenio es una vía legalmente válida y diferenciada de los procedimientos de contratación ordinarios para la ejecución de Proyectos de Tendido Eléctrico en los términos descritos.
2. Pronunciarse sobre la validez y sustento legal del cuestionamiento de la Contraloría General de la República de Panamá basado en el Circular N°29-2020-DC-DFCG frente a lo estipulado en el Decreto N°70-2017-DMySC.
3. De considerarlo pertinente, emitir una opinión sobre la aplicación del artículo 50 de la Constitución de la República de Panamá (que versa sobre la prevalencia del interés público) en este caso, dada que la colisión o conflicto de interpretación de leyes que está paralizando una obra de evidente interés social.

**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.

Señor  
Generino Barria  
H.R. Quebrada del Rosario  
E. S. D.

Ahora bien...

*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 que esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración aborde tres puntos específicos relacionados con la posibilidad de utilizar la figura del convenio (convenio de colaboración) para ejecutar una obra pública de interés social, concretamente la ampliación del tendido eléctrico en comunidades apartadas, en conjunto con la empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste.*

*En cuanto a su primera interrogante, debemos destacar que la Junta Comunal de Quebrada del Rosario fundamenta esta posibilidad en el Decreto N.º 70-2017-DMySC, "Guía Para El Manejo Del Programa De Inversión De Obras Públicas y Servicios Municipales", el cual establece "otras formas de ejecución" de proyectos, señalando específicamente en su punto 4.2., "Por convenio".*

*No obstante, debemos tener en cuenta que la Contraloría, en su deber de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, ha formulado objeciones, indicando que para realizar este proyecto se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 21, numeral 8, y los artículos 113 y 124, y además levantar un "Acta de Aceptación Final". La Contraloría sustenta su posición en la Circular N.º 29-2020-DC-DFG, la cual regula los acuerdos, convenios y contratos.*

*Cabe destacar que la Circular N.º 29-2020-DC-DFG constituye una instrucción oficial de la Contraloría dirigida a todas las instituciones públicas, al Órgano Judicial, Legislativo, empresas públicas, alcaldes, representantes, etcétera, sobre cómo manejar la cláusula de disponibilidad de fondos o partida presupuestaria en los convenios o acuerdos de cooperación.*

*En resumen, dicha circular establece que, cuando el convenio tenga como único propósito la cooperación, ayuda o asistencia y no genere obligaciones económicas para el Estado, entonces no será necesario incluir la cláusula de disponibilidad de partida presupuestaria. Sin embargo, si el convenio implica que el Estado deba realizar o asumir gastos para ejecutar las actividades acordadas, sí deberá incluir la partida presupuestaria o fondo que respalde dichos compromisos.*

*Finalmente, la...*

Finalmente, la circular también aclara que los convenios no pueden imponer obligaciones a entidades que no sean parte de estos. En otras palabras, no se puede comprometer a otras instituciones públicas si estas no han suscrito el convenio.

Con base en la consulta presentada, y en relación a su primera interrogante, a continuación, se explican, de acuerdo con el Decreto N.º 70-2017-DMySC de la Contraloría General de la República, las diferentes formas de ejecución de proyectos, tal como se menciona en la solicitud.

Existen diferentes maneras para llevar a cabo un proyecto, relacionado al Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPSM), siendo los siguientes:

**1. Contrataciones públicas:**

Es la modalidad más común para llevar a cabo una obra. En el caso de contrataciones menores, este procedimiento permite de manera expedita la adquisición de bienes, obras y servicios, cumpliendo con un mínimo de formalidades, conforme a lo establecido en el artículo 57 de la Ley N.º 22 de 2006. El procedimiento varía según el monto de la obra teniendo un límite de B/.50,000.00.

Si el monto supera dicha cantidad, se deberá aplicar el procedimiento de licitación pública, cumpliendo con las especificaciones y requisitos de la Ley 22 de Contrataciones Públicas. Por último, se encuentra la licitación por mejor valor, utilizada para la compra de bienes, servicios u obras de mayor complejidad, cuyo monto supera los B/. 100,000.00.

**2. Obras por administración:**

Esta forma de ejecución se realiza a través de la administración de la Alcaldía o Junta Comunal, con un rango de monto entre B/.3,000.00 a B/.20,000.00. En este tipo de obra, se requiere la participación de un Maestro de Obra, supervisado por algún funcionario, por ejemplo: el ingeniero del Consejo Provincial o Técnico idóneo de la Secretaría Nacional de Descentralización. Este profesional idóneo será el responsable técnico de la Obra. El Decreto establece los requisitos y procedimientos específicos que deben cumplirse para este tipo de ejecución.

**3. Convenio:**

Este acuerdo se utiliza cuando alguna dependencia gubernamental (contratista oficial) realiza la obra; por consiguiente, se aplican las normas de control interno gubernamental. (Lo resaltado es nuestro)

**4. Ayuda mutua:**

Corresponde a...

*Corresponde a un tipo de acuerdo o convenio comunitario, mediante el cual la Junta Comunal o la Alcaldía aportan los materiales para la construcción de la obra, mientras que la comunidad contribuye con la mano de obra. El responsable del proyecto será el Representante del Corregimiento o el Alcalde, quienes deberán velar por la correcta ejecución y conclusión de la obra.*

*Este mecanismo de ayuda mutua promueve la cooperación entre las partes y fomenta el mejoramiento de las condiciones de la comunidad. Si observamos en los proyectos que son realizados mediante convenios, debemos tener en cuenta que este término, hace referencia a la dependencia gubernamental, es decir que se refiere a las instituciones públicas del Estado, tal como se indica en el Formulario N.º 12 del Decreto antes mencionado, como también está mencionado en su consulta, denominado Acta de Aceptación Final, donde se citan ejemplos como el MOP, MINSA, ANATI, MEDUCA, entre otros.*

*En consecuencia, la figura del Convenio solo puede emplearse para la cooperación, coordinación y ejecución de proyectos interinstitucionales, y no con entidades privadas, es decir, que la Junta Comunal puede desarrollar proyectos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, a través de la suscripción de un convenio, con alguna institución pública.*

*Recordemos que este tipo de convenio, ambas partes deben realizar aportes, ya sea en materiales, mano de obra o equipos, según se muestra en el modelo de convenio incluido en el Anexo Núm.1. Este modelo evidencia que se trata de un aporte mutuo, no unilateral, destinado al beneficio social.*

*Resumiendo, la figura de “Convenio” según el Decreto N.º 70-2017-DMySC es reservado únicamente para dependencias gubernamentales. Además, según el Anexo Núm.1 del mismo decreto, siguiendo la formalidad de un convenio, ambas partes están comprometidos a aportar para la obra.*

*En relación a su segunda interrogante, esta Secretaría, no imitará una respuesta, ya que se está preguntando sobre la validez o no, de la Circular N.º 29-2020-DC-DFCG frente a lo estipulado en el Decreto N.º 70-2017-DMySC, ambas procedente de la Contraloría General de la República, y sobre el particular, la única autoridad competente que le corresponde pronunciarse sobre esta situación, es a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.*

*En cuanto a su tercera interrogante, la cual menciona el interés público, de acuerdo al artículo 50 de la Constitución Política de la República de Panamá, debemos tener en cuenta que, aunque el interés público debe prevalecer sobre el interés privado, precisamente por esa razón, toda obra pública debe ejecutarse cumpliendo estrictamente con los estándares de seguridad y construcción, además de garantizar la transparencia y la correcta administración de los fondos públicos, en cumplimiento de lo establecido en las distintas normativas, porque de esta manera se asegura que el proyecto no solo responda al interés*

*general, sino...*

general, sino que también se desarrolle dentro del marco legal y con responsabilidad institucional.

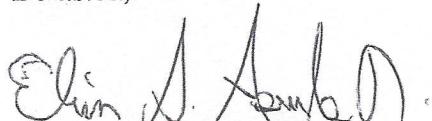
### III. Conclusión

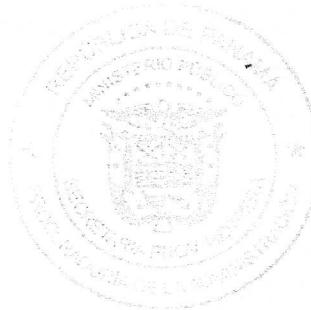
En conclusión, como ya se mencionó, la figura del “convenio para la ejecución de proyectos provenientes del PIOPS” según el Decreto N°70-2017-DMySC, está reservada únicamente para dependencias gubernamentales. Para viabilizar jurídicamente el proyecto bajo esta figura, sería importante tener un acercamiento con la Oficina de Electrificación Rural (OER), para poder ejecutar de manera mancomunada, y esto garantizaría la legalidad del mecanismo utilizado y evitaría la aplicación estricta de los procedimientos ordinarios de contratación pública prevista en la Ley 22 de 2006.

Por su parte, la circular N°29-2020-DC-DFG utilizada por la Contraloría como fundamento de su objeción, aclara la diferencia entre un Convenio o Acuerdo y un Contrato. Explica que Convenios con privados no equivalen a contratos, pero si hay fondos públicos, que se utilizarán para la ejecución de proyectos y una de las partes es una entidad privada, se debe cumplir con la Ley 22 de Contrataciones Públicas.

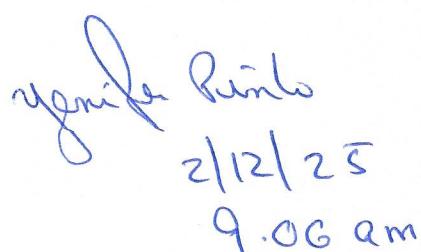
Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante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

De usted,

  
Elvin Aguilar Rodriguez  
Jefe de la Secretaría Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración



EAR/rm

  
2/12/25  
9.06 am