



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de junio de 2026  
C-SAM-55-26

Respetado Representante:

**Ref.: Interpretación del régimen especial de contrataciones pública aplicable a los gobiernos locales.**

Me dirijo a usted, en atención a la Nota N.º ITD-JCB-2026-931, recibida en este Despacho el 16 de junio de 2026, mediante la cual se solicita orientación jurídica respecto a diversas situaciones que se presentan durante la ejecución de procedimientos de adquisición, fiscalización, refrendo, órdenes de compra al contado, retención del ITBMS y otros aspectos relacionados con la aplicación práctica de la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022.

**I. Antecedentes expuestos por el consultante**

De acuerdo con lo señalado en la consulta remitida, la junta comunal de Betania se encuentra en proceso de implementación de un sistema de gestión institucional que automatiza la generación de documentos, formularios, expedientes y flujos de trabajo mediante plantillas y requisitos previamente parametrizados dentro de su plataforma. Para estandarizar procedimientos, reducir la discrecionalidad administrativa y garantizar la trazabilidad documental de las actuaciones institucionales.

Manifiesta además, que en la práctica han observado que existen interpretaciones distintas respecto a los requisitos aplicables a las adquisiciones realizadas bajo el régimen especial de las juntas comunales, que en particular presentan situaciones en las cuales se incorporan requisitos, documentos o procedimientos que parecen responder a esquemas desarrollados para entidades sujetas al régimen general de contratación pública o a prácticas administrativas asociadas al Gobierno central, sin que, según lo expuesto por la junta comunal, hayan identificado una disposición expresa que extienda dichos requisitos al régimen especial establecido mediante la Ley 349 de 2022.

Por tanto expresa que, esa situación dificulta la estandarización institucional, genera incertidumbre jurídica respecto a los requisitos efectivamente exigibles y obliga a modificar continuamente procedimiento, plantillas y parametrizaciones tecnológicas previamente configuradas, con los consecuentes impactos administrativos, operativos y económicos para la junta comunal.

**Sobre las...**

Honorable Representante  
**HUMBERTO ECHEVERRÍA CERDEIRA**  
Junta Comunal de Betania  
Ciudad

Sobre las órdenes de compra al contado y compras menores, la junta comunal manifiesta que realizan una parte importante de sus adquisiciones de bienes mediante el régimen especial establecido en la Ley 349 de 2022. Según exponen, en la práctica una proporción significativa de esas compras corresponde a adquisiciones menores efectuadas a proveedores locales que, por las condiciones propias del mercado, exigen pago inmediato o contra entrega, especialmente cuando se trata de bienes de baja cuantía.

Asimismo, señala haber observado que la Guía de Fiscalización N.º 2, modificada mediante Decreto N.º 57-DFG de 13 de junio de 2019, mantiene referencias relacionadas con las órdenes de compra al contado, al tiempo que indica que las compras al contado dejaron de utilizarse en el ámbito del Gobierno Central y de las entidades descentralizadas. No obstante, sostiene que dicha referencia se desarrolla dentro de un contexto normativo vinculado a la Ley 22 de 2006 y previo a la entrada en vigencia de la Ley 349 de 2022, la cual establece un régimen especial para los gobiernos locales.

Finalmente, la junta comunal indica que la Ley 349 de 2022 contempla procedimientos simplificados para adquisiciones menores y, en determinados casos, mecanismos equivalentes a caja menuda para compras de baja cuantía, circunstancia que, según expone, genera dudas respecto de la aplicación de controles previos, controles posteriores y modalidades de pago compatibles con dicho régimen especial.

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración**

Del análisis de la consulta planteada, se advierte que la solicitud se orienta, en esencia, a obtener un criterio respecto a la legalidad, alcance y a establecer aspectos relacionados con la compatibilidad jurídica de determinados procedimientos regulados en instrumentos normativos que gozan de presunción de legalidad.

Por tanto, este Despacho considera importante precisar que la jurisprudencia, ha reconocido el alcance del principio de presunción de legalidad en los siguientes términos:

*“...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa” (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Pág. 312); Sentencia de 7 de febrero de 2025. Excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo dentro del Proceso de Cobro Coactivo LIPM c Ministerio de Salud. 17948.”*

En tal sentido, corresponde precisar que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se circunscriben al ámbito jurídico administrativo del Estado, con exclusión de las funciones jurisdiccionales, legislativas y de aquellas competencias especiales atribuidas por la Constitución o la ley a otros organismos oficiales.

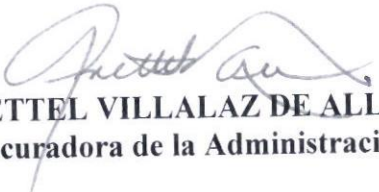
**En...**

En consecuencia, este Despacho carece de atribuciones para emitir pronunciamientos de fondo que impliquen la valoración sobre la legalidad, compatibilidad o determinación del alcance de los instrumentos normativos que regulan el procedimiento especial de contrataciones aplicable a los gobiernos locales.

De esta manera se da respuesta a la solicitud formulada, reiterando que lo expuesto no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante respecto de lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/jgv  
Ref. SAM-CON-50-26