



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de junio de 2011.
C-37-11.

Licenciado
Enrique D. Ho Fernández
Administrador General de la
Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario

Señor Administrador:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DAJ/AAUD-049-2011, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 51 de 29 de septiembre de 2010, la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario está exenta del procedimiento de selección de contratista establecido en la ley 22 de 2006, así como del trámite de autorización de excepción que otorga el Ministerio de Economía y Finanzas, en aquellos contratos que sean iguales o menores a ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00).

En relación al tema objeto de su consulta, estimo oportuno citar lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 51 de 29 de septiembre de 2010, orgánica de esa Autoridad, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 19. Se crea el Fondo de Aseo Público, adscrito a la Autoridad, para el manejo de los servicios de aseo urbano, comercial y domiciliario.

Este Fondo se manejará de manera independiente en el Banco Nacional de Panamá y se faculta al Administrador General de la Autoridad para disponer hasta la suma de ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00).

Los contratos y gastos iguales o menores a esta suma no se someterán a aprobaciones o revisiones administrativas previas ni a requisitos que dilaten el proceso y manejo de la actividad, sin perjuicio de las funciones que tiene la Contraloría General de la República.

Los contratos o gastos mayores de ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00) deberán obtener los conceptos favorables de los entes vinculantes.

La Contraloría General de la República ejercerá la facultad de fiscalización de dichos recursos.” (el resaltado es nuestro)

La lectura del artículo antes transcrito permite advertir que su tenor literal no es claro en cuanto a precisar cuáles son las aprobaciones o requisitos de los que estarán exentos los contratos o gastos que se realizan con cargo al Fondo de Aseo Público y que sean por montos iguales o menores a ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00)

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

En ese sentido, es válido señalar que el artículo 266 de la Constitución Política de la República prevé en materia de contrataciones públicas lo siguiente:

“La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus Entidades Autónomas o Semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos, se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La ley establecerá las medidas **que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación**” (el resaltado es nuestro)

Esta norma constitucional tiene su desarrollo normativo en la ley 22 de 2006 “que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición”, la cual señala en su artículo 56, tal como quedó modificado por el artículo 7 de la ley 48 de 2011, las causales para acogerse al procedimiento excepcional de contratación:

“Artículo 56. **Causales.** Las entidades o instituciones públicas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley procurarán adecuadamente los procedimientos de selección de contratista, fundamentando sus actuaciones en los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, debido proceso, publicidad, economía y responsabilidad. No obstante, cuando se produzcan hechos o circunstancias por los cuales la celebración de cualesquiera de los procedimientos de selección de contratista, establecidos en el artículo 38, pongan en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado, dichas entidades o instituciones podrán acogerse al procedimiento excepcional de contratación en los siguientes casos:

1. Los contratos para la adquisición o arrendamiento de bienes o servicios, en lo que el Estado actúe en calidad de arrendador o arrendatario, así como la venta de bienes o servicios del Estado, en la que no haya más de un oferente o en aquellos que no haya sustituto adecuado, siempre que la venta no esté fundamentada en la existencia de derechos posesorios sobre inmuebles (.....)
2. Cuando hubiera urgencia evidente de acuerdo con el numeral 47 del artículo 2, que no permita conceder el tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratista.
3. Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con emergencias y desastres nacionales, previa declaratoria por el Órgano Ejecutivo.
4. Los contratos de permuta para adquisición de bienes muebles o inmuebles, previo avalúo correspondiente.
5. Las contrataciones por mérito para ciencia, tecnología, innovación y cultura, las cuales reglamentará el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de la Presidencia.
6. Los contratos que sobrepasen los trescientos mil balboas (B/.300,000.00) que constituyan simples prórrogas de contratos existentes, siempre que el precio no sea superior al pactado (.....)

7. Los contratos considerados de urgente interés local o de beneficio social. Se entienden incluidos los proyectos relacionados con el desarrollo de recursos energéticos, hídricos y otros de importancia estratégica para el desarrollo nacional.

8. Los contratos de obras de arte o trabajos técnicos, cuya ejecución solo pueda confiarse a artistas reputados o a reconocidos profesionales.

9. Las contrataciones celebradas por la Asamblea Nacional que superen los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00). En caso de contrataciones inferiores a este monto, estas serán autorizadas por la Directiva de la Asamblea Nacional.

Parágrafo. No será aplicable el procedimiento de selección de contratista ni el procedimiento excepcional de contratación, establecidos en esta Ley, en los siguientes casos:

- a. Para las adquisiciones de suministros, servicios u obras que guarden relación con la seguridad ciudadana, presidencial y del Estado(.....)
- b. Las contrataciones interinstitucionales que celebre el Estado, entendiéndose como tales las que se realicen entre entidades del Gobierno Central, las que celebre el Estado con sus instituciones autónomas o semiautónomas, municipales o con las asociaciones de municipios o de estas entre sí.
- c. Los contratos que constituyan simple prórroga de arrendamiento de bienes o servicios ya existentes, cuyos montos no excedan de trescientos mil balboas (B/.300,000.00), por razones de normalización o por la necesidad de asegurar la compatibilidad con los bienes, el equipo, la tecnología o los servicios que se estén utilizando (.....)
- d. Las contrataciones celebradas con un mismo proveedor, para un mismo objeto contractual, cuya cuantía anual no sobrepase los cien mil balboas (B/.100,000.00) (.....)” (el resaltado es nuestro)

Por su parte, el artículo 57 de la misma ley prevé que la evaluación y aprobación de las contrataciones mediante procedimiento excepcional en aquellos casos en que los contratos no sobrepasen la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00), le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas; si exceden de dicha suma pero sin sobrepasar los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00) le corresponde tal función al Consejo Económico Nacional; y si sobrepasa de este último monto correspondería al Consejo de Gabinete dar su autorización.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 10 de febrero de 2010, se refirió al alcance de las excepciones al procedimiento de selección de contratista establecidas en el artículo 56, antes citado, en los siguientes términos:

“De igual forma, el artículo 56 de la Ley No. 22 de 2006 señala que el principio fundamental de las contrataciones públicas es la celebración del procedimiento de selección de contratista, sin embargo, en consonancia con lo que al respecto dispone el artículo 266 de la Constitución Nacional, la excepción a los trámites de selección de contratista es una

hipótesis legal que cuenta con expreso reconocimiento normativo en el mencionado artículo 56 de la Ley No. 22 de 2006.

...

Tal como se indicó líneas atrás, tanto la Constitución como la Ley reconocen la necesidad de contemplar algunos supuestos de excepción a la regla general que impone la necesidad de desarrollar trámites para la selección de contratista de obras o servicios sufragados con fondos estatales. **Por ello es que los supuestos de excepción a las reglas generales de selección de contratista están sometidas a una interpretación restrictiva que tienen que sujetarse a los estrictos parámetros legales fijados en el ordenamiento jurídico.**" (El resaltado es nuestro)

De lo anterior se observa que la frase contenida en el artículo 19, cuya interpretación se solicita, no debe entenderse como una excepción al procedimiento de selección de contratista regulado en la ley 22 de 2006, puesto que cuando el legislador ha querido exceptuar del ámbito de aplicación de dicha ley algún tipo de contrato público, así lo ha consignado expresamente en la ley 22 de 2006 o en leyes especiales. Tal es el caso de aquellos contratos realizados por el Fondo de Inversión Social como se aprecia en el artículo 58 de la ley 22 de 2006; la ley 23 de 29 de enero de 2003, sobre sociedades administradoras de aeropuertos y aeródromos, que establece en su artículo 21 el carácter supletorio de la ley 22 de 2006 en materia de adquisición de materiales, contratación de obras o servicios; y la ley 27 de 1 de mayo de 1998 que en su artículo 11 autoriza al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social para que de manera directa celebre contratos con la Coordinadora Nacional de la Salud para la financiación de servicios médicos y de salud.

Por otra parte, debo anotar que el texto del artículo 19 es cónsono con los principios de eficiencia y eficacia que rigen en la contratación pública, contenidos en los artículos 16 y 56 de la propia ley 22 de 2006, y en el decreto ejecutivo 366 de 2006, el cual prevé la simplificación de procedimientos burocráticos. (Ver artículos 6 y 8)

En consecuencia, este Despacho es del criterio que el artículo 19 de la ley 51 de 2010, no excluye a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario del cumplimiento del procedimiento de selección de contratista establecido en la ley 22 de 2006 ni de la obtención de las autorizaciones necesarias para exceptuar dicho procedimiento.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

