



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de marzo de 2025
C-058-25

Señor Director General:

Ref.: Viabilidad de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) para celebrar Convenios de Cooperación y Asistencia Técnica, con sociedades anónimas que reciben de la entidad pública pagos o contribuciones por servicios brindados.

En ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejera jurídica de los servidores públicos, me dirijo a usted en ocasión de la Nota No. DG-OAL-012-AMPYME-2025, recibida el 17 de febrero del año en curso, mediante la cual solicita a este Despacho, nuestro criterio jurídico, respecto a la viabilidad de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) para celebrar Convenios de Cooperación y Asistencia Técnica, con sociedades anónimas, que reciben de la entidad pública, pagos o contribución por el servicio brindado.

Antes de dar inicio al recorrido jurídico propio, que merece el tema objeto de su consulta, es necesario realizar un pequeño recorrido de los antecedentes, ello, en aras de poder preciar la connotación con el tema de su consulta.

I. Antecedentes.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y la sociedad Soluciones Urbanas, S.A., suscribieron el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica RCC N° 006-2020, cuyo objetivo es la de emprender acciones de cooperación conjunta, para prestar asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento que aporten respectivamente, en el ámbito de su competencia en la República de Panamá, así como también mejorar la calidad y alcance de los programas y proyectos, que ambas partes adelantan en torno al emprendimiento de los micros y pequeños empresarios, que actualmente se dedican a la pesca de subsistencia y artesanal en el área del litoral Pacífico y el Caribe panameño.

Licenciado

RAÚL FERNÁNDEZ

Director General de la Micro, Pequeña y Mediana
Empresa
Ciudad.

Al amparo...

Al amparo del citado Convenio Marco, se firmaron cinco (5) Acuerdos Específicos, para brindarles asistencia técnica y capacitación empresarial a 610 pescadores, por un total de B/687,750.00. Los dos primeros acuerdos, entraron en vigencia en el año 2021, el tercero en el año 2022, el cuarto en el año 2023 y el último en el año 2024, con vencimiento de 42 meses.

No obstante, la entidad consultante es del criterio que el aludido Convenio Marco de Cooperación, debió ser evaluado conforme a los parámetros establecidos en la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública en Panamá, porque la contraprestación era remunerada y el calificativo de “cooperación”, puede generar incompatibilidades jurídicas, ya que los objetivos y regulaciones de ambas entidades responden a diferentes marcos normativos.

II. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Es cierto que la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y la Sociedad Soluciones Urbanas, S.A., se rigen por diferentes marcos normativos. La primera, es una entidad de Derecho Público, regulada en la Ley 8 de 29 de marzo de 2000, modificada por la Ley 72 de 9 de noviembre de 2009, que en su artículo 1 dice que la citada entidad es la rectora en materia de micro, mediana y pequeña empresa, y el artículo 2 *lex cit*, dispone que su finalidad es fomentar el desarrollo de esas actividades, para promover el empleo decente y productivo a través de la creación de empresas sostenibles y el incremento sustantivo de la productividad de las empresas existentes, y está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de acuerdo a la Constitución Política de la República y las leyes.

La segunda, Soluciones Urbanas, S.A., es una sociedad comercial regulada en la Ley 26 de 22 de febrero de 1927, “Sobre Sociedad Anónima”, y el Código de Comercio, que se dedica a realizar actos de comercio con ánimo de lucro, es decir, se rige por normas del Derecho Privado, no obstante, ambas entidades jurídicas, pueden celebrar entre sí acuerdos o convenios, siempre que los mismos se realicen con apego a la Constitución y la Ley, sobre todo si de ellos surge la obligación de la primera, de hacer pagos a la otra, como contraprestación por los servicios contratados.

Desde esta perspectiva, ambas entidades suscribieron el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica RCC N° 006-2020, que es un Contrato administrativo, celebrado bajo los principios y reglas de Derecho Público, cuyo contenido es la prestación de un servicio de asistencia técnica y capacidad empresarial.

En el Convenio Marco al que se refiere la consulta, se establecen las condiciones, obligaciones y modalidades de ambas partes, para unir esfuerzo tendente a emprender acciones de cooperación que tendrán como fin brindar asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento en torno al emprendimiento de los micros y pequeños empresarios que actualmente se dedican a la pesca de subsistencia artesanal en las áreas del litoral Pacífico y el Caribe, como ya se ha dicho.

En ese...

En ese instrumento jurídico no aparece la obligación de la AMPYME de pagar una remuneración a Soluciones Urbanas, S.A., por la prestación de los servicios, antes por el contrario, en la cláusula tercera, las partes estipularon que: *“La AMPYME no asume compromisos financieros como consecuencia de la firma de este Convenio Marco, sin embargo se compromete dentro del contexto del presente Convenio, a mantener la disponibilidad presupuestaria necesaria para atender los compromisos y pagos que se generen de los Acuerdos Específicos que se firmen posteriormente o a gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas las asignaciones correspondientes, tal como lo establece la Contraloría General de la República en Circular No. 23-I-DC-DFG del 4 de abril de 2016.”*

Por su parte, en el inciso b) de la cláusula tercera del Acuerdo Específico 005, establece que la AMPYME se obliga a “Aportar los fondos para este proyecto”, y en la cláusula quinta ibídem se estipuló que *“La Ampyme en cumplimiento del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 126 de 2010, modificado por el Decreto Ejecutivo 145 de 2020, se compromete aportar los fondos necesarios para la ejecución de este instrumento jurídico, contará con la siguiente partida presupuestaria del Presupuesto General del Estado para la vigencia del 2024, correspondiente al Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica.”*

Como queda expuesto, este Convenio Marco, no se realizó bajo la modalidad de Licitación para Convenio marco, definido en el artículo 61 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, porque, de acuerdo al artículo 24 del Decreto Ejecutivo 126 de 2010, antes citado, lo que tenía que hacer la AMPYME era la de aportar los fondos necesarios para el cumplimiento del programa de asistencia técnica.

III. Conclusión.

Por razón de las consideraciones arriba expuestas, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que es jurídicamente viable que la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) pueda celebrar convenios de cooperación con sociedades anónimas si de tales convenios no surge la obligación de la entidad de realizar pagos a las citadas sociedades, como contraprestación de los servicios contratados, al menos que de los mismos surja la obligación de pagarlos, en cuyo caso deberá celebrarse de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

En esta forma dejamos externada nuestra opinión, no sin antes advertir que la misma no es vinculante para la Procuraduría de la Administración.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/gac
C-044-25

