



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de septiembre de 2024
C-SAM-51-24

Licenciada

Serena Vamvas

Representante de Corregimiento

Junta Comunal de San Francisco

Provincia de Panamá

E. S. D.

Ref: Proceso de compras de las Juntas Comunales.

Señora Representante:

Por este medio damos respuesta a la nota No. 80 P.D.-/2024-JCSF de 21 de agosto de 2024, a través de la cual eleva a esta Procuraduría consulta relacionada con procesos de compras de la Junta Comunal.

I. Lo que se consulta.

...Nuestro departamento de compras detectó 52 órdenes de compra por montos por debajo de los \$2,000.00 (presumiblemente para no pasar por los controles de la Contraloría) que sumaban un monto total de \$99,322.74. En dicho informe de cuentas se repiten los proveedores, no se utilizó el proceso de licitación pública y esta situación se traduce, presumiblemente en "división de materia", lo que puede constituir una falta al proceso de compras.

En base a dicha información solicitamos, con nuestro acostumbrado respeto, un criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración respecto al informe de 18 de julio de 2024 "Informe de Hallazgos sobre cuentas por pagar que faltan al proceso de compras (división de materia)".

...Confirmamos que no hay números de acto público, porque ellos no tenían usuarios de Panamá Compras y toda la información que hay es física. Es por eso que no se hace mención a un acto público como tal, es por esta razón que elevamos la

consulta del criterio jurídico con usted y poder evaluar si procede una denuncia de lo sucedido en la administración pasada...”

II. Consideraciones de la Procuraduría de la Administración.

En atención al contenido de su consulta, debemos expresarle que, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, por lo tanto, procedemos a emitir algunas consideraciones.

Tras una lectura detenida de sus cuestionamientos, observamos que estos versan sobre el proceso de la contratación pública que deben aplicar las Juntas Comunales en Panamá.

En relación a lo anterior, es necesario informarle que, la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada implementación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, que regula la contratación pública y dicta otras disposiciones.

En cuanto a los aspectos relacionados con las contrataciones públicas que realiza la Junta Comunal que usted preside, tenemos a bien señalar que el régimen jurídico de la contratación pública municipal en el ordenamiento jurídico panameño se encuentra regulado en la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022, “Que reforma la Ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal, y dicta otras disposiciones, respecto a las contrataciones menores en los municipios, juntas comunales y consejos provinciales y comarcales”.

Resulta oportuno resaltar, que la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022 tiene como objetivo principal reformar la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, específicamente en lo que respecta a las contrataciones menores en los municipios, juntas comunales y consejos provinciales y comarcales. Esta ley establece procedimientos específicos para las contrataciones menores de bienes, servicios y obras, diferenciando entre montos menores a B/.5,000.00 y aquellos entre B/.5,000.00 y B/.10,000.00. Además, la Contraloría General de la República, en coordinación con los concejos municipales, debe elaborar un manual de adquisición de bienes, servicios u obras para estas contrataciones menores. La ley también busca asegurar que las contrataciones menores se realicen de manera transparente y bajo control, evitando la fragmentación de contratos para eludir procesos de selección más rigurosos.

En concordancia con lo anterior, se debe observar que la Resolución No. 407-2023-DNMySC de 17 de marzo de 2023, por la cual se aprueba el manual de adquisición de bienes, servicios u obras para contrataciones menores en municipios, juntas comunales, consejos provinciales y comarcales; tiene como propósito establecer una metodología que permita orientar a estos servidores públicos en el ejercicio de la actividad contractual. De ahí, que su objetivo es regular y estandarizar los procedimientos de adquisición de bienes, servicios y obras menores, asegurando que se realicen de manera eficiente y transparente; con la finalidad de facilitar la gestión administrativa en las compras que realicen estas instituciones, fundamentadas en cumplimiento con los controles en el manejo de la documentación en la selección de contratistas.

Por otra parte, en cuanto a la división de materia la Ley 349 de 14 de diciembre de 2022, contempla el cumplimiento de los supuestos legales establecidos en el texto único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula las contrataciones públicas para todo lo relacionado a la figura de división de materia, razón por la cual es necesario indicar que el artículo 15 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, que reglamenta la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, desarrolla el concepto de lo que se debe entender por presunción de división de materia al señalar que:

“Artículo 15. Presunción de división de materia. Se presume que existe división de materia en las situaciones siguientes:

- 1. Cuando la entidad con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público o el procedimiento que corresponda, o para evadir las competencias, autorizaciones o aprobaciones en las contrataciones, suscriba contratos para un mismo bien, servicio u obra, en un término de tres meses en el mismo periodo fiscal, con el mismo u otro contratista o suscriba contratos u órdenes de compra para bienes perecederos o productos alimenticios para escuelas o colegios ubicados en áreas de difícil acceso, en un término de un mes en el mismo periodo fiscal, con el mismo u otro contratistas.*
- 2. Cuando la entidad, para evadir la competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas, del Consejo Económico Nacional o del Consejo de Gabinete, realice dos o más contrataciones, mediante procedimiento excepcional de contratación, por un mismo bien, servicio u obra para no llegar al monto de aprobación correspondiente, en el mismo periodo fiscal.”*

Con relación a lo previamente señalado, la Dirección General de Contrataciones Públicas ha absuelto consultas sobre la presunción de división de materia y su configuración señalando mediante nota No. DGCP-DS-DJ-040-2017 lo siguiente:

“... teniendo en consideración las normas citadas, podemos concluir que el motivo por el cual la Ley de Contrataciones Públicas prohíbe la división de materia es para evitar que las entidades dividan las adquisiciones, en partes o grupos, frente a necesidades previsibles, con el propósito de evadir el procedimiento de contrataciones que corresponde; lo cual sería una violación al Principio de Transparencia...”

Volviendo al objeto de su consulta, respecto a si procede una denuncia sobre una presunta división de materia por parte de la administración pasada, la Procuraduría de la Administración es de la opinión, que en el ejercicio de sus funciones, el servidor público tiene la obligación legal de informar a su superior jerárquico o a las autoridades competentes sobre cualquier acto del que tenga conocimiento y que pueda causar daño al Estado, constituir un delito, o violar las disposiciones establecidas en el ordenamiento jurídico panameño. Esta obligación no depende de la instrucción de terceros, sino que se fundamenta en el deber inherente del servidor público de actuar con integridad y responsabilidad, asegurando la transparencia y el cumplimiento de la ley en el ámbito de la administración pública.

Con base en lo expuesto, el artículo 18 de la Constitución Política expresa que "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley, Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas", de manera que el servidor público que en función de su cargo omite denunciar un hecho que se considere delito o posibles violaciones a cualquier disposición legal, está incumpliendo con su deber.

En ese orden tenemos que, el artículo 29 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos indica que, el servidor público debe denunciar ante su superior o ante las autoridades correspondientes aquellos actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

Análogamente, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 65 señala que "sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cualquier persona debe denunciar, ante cualquier entidad pública, la comisión de hechos que afecten o lesionen el interés público, o la realización de actos ilícitos cuyo conocimiento corresponda a aquélla, sin que el denunciante se encuentre obligado a comprobar los hechos denunciados. Esta denuncia podrá presentarse de manera verbal o escrita, mediante telegrama, fax u otro medio idóneo, con la condición de que el denunciante se identifique debidamente. Constituye un deber de todo ciudadano panameño o extranjero residente en el país, denunciar la comisión de hechos o actos que lesionen el interés público o que violen las normas jurídicas vigentes.

Queda a salvo la responsabilidad penal en que pueda incurrir el denunciante en caso de falsedad en la denuncia.”


Finalmente en ese contexto, no se debe perder de vista que el artículo 83 del Código Procesal Penal señala:

"Artículo 83. Obligación de denunciar. Tienen obligación de denunciar acerca de los delitos de acción penal pública, que en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de estas, llegasen a su conocimiento:

I. Los funcionarios públicos, en los hechos que conozcan en ejercicio de sus funciones..."

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jgv
SAM-CON-45-24



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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**