



Pilar Financiero

Revista Jurídica de Banco Nacional de Panamá
Edición 2025 - Vol. 7



**Revista Jurídica de
Banco Nacional de Panamá**



Pilar Financiero
Revista Jurídica de Banco Nacional de Panamá
Vol.7-2025

Javier E. Carrizo E.
Gerente General

Roberto J. Sousa N.
Subgerente General Administrativo

Marian Quiroz Pitti
Gerente Ejecutiva de Asesoría Legal

Oris Soto
Gerente Ejecutiva de Servicios Administrativos

Dirigida y revisada por
Marian Quiroz Pitti

Diseño:
Daniel E. Miranda
Diseñador Gráfico Senior
Gerencia Ejecutiva de Mercadeo

Impresión de Banco Nacional de Panamá

ISSN L 3122-6337





ÍNDICE

Del escritorio del Gerente General	5
Compra Pública Segmentada en Panamá Por: Oris Soto	7
Principio de Transparencia en la Contratación Pública en Panamá Por: Marian Quiroz Pitti	13
La Importancia de la Transparencia y la Ética en las Contrataciones Por: Katia Casis	24
La ética y transparencia en las contrataciones públicas panameñas: un análisis a la luz de conductas inadecuadas de los servidores públicos Mirta Vasquez	31
La Vigilancia de la Ejecución Contractual en las Contrataciones Públicas Formalizadas con el Proceso de Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá. Por: Eduardo Ferguson	39
Principios Fundamentales, Legislación aplicable y Procedimientos de la Contratación en Panamá. Por: Nadia Rengifo De León	48
Los Contratos Sostenibles y Sustentables en la Administración Pública. Por: Karolina González Ortiz	59
Gestión y Administración de Contrataciones Menores en la República de Panamá Por: Ricardo Antonio Méndez Vergara.	66
Diseño de la Licitación de Acuerdo con los Principios Fundamentales Por: Guianella G. Alvarado A.	79
Aplicación de la Legislación y Procedimientos de Contratación Por: Lariza Hernández	84
Transparencia y Ética en Contrataciones Públicas: fundamento, desafíos y experiencias comparadas en América Latina y Panamá Por: Jaime Jacome	90
Transparencia y ética, estudios de corrupción en las Contrataciones Públicas de Panamá, referente a la Ley 22 de 27 de junio de 2006 Por: Johanna Bazán de Adames	96
Transparencia y Ética en las Contrataciones Públicas Por: Perla Haydee De León Pineda	101
PLUMA INVITADA El principio de transparencia: pilar de la ética en la contratación pública Por: Kathia Lee Duque	111

Del escritorio del Gerente General



Javier E. Carrizo E.

Las contrataciones públicas constituyen un pilar fundamental para el funcionamiento eficiente de cualquier institución pública, ya que permiten adquirir bienes, servicios y obras necesarias para cumplir con los objetivos del Estado. Su correcta gestión no solo garantiza el uso adecuado de los recursos públicos, sino que también contribuye al desarrollo económico y social del país. En este contexto, la sostenibilidad y la transparencia se convierten en principios esenciales que deben orientar cada etapa del proceso de contratación.

La sostenibilidad en las contrataciones públicas implica considerar no solo el costo económico, sino también los impactos sociales y ambientales de las decisiones de compra. Esto significa priorizar proveedores responsables, fomentar prácticas amigables con el medio ambiente y promover el desarrollo de economías locales. De esta manera, las instituciones públicas pueden desempeñar un rol activo en la construcción de un futuro más equilibrado y justo, alineando sus adquisiciones con los objetivos de desarrollo sostenible.

Por otra parte, la transparencia es indispensable para fortalecer la confianza ciudadana. Un sistema de contratación claro, accesible y sujeto a mecanismos de

rendición de cuentas reduce el riesgo de corrupción, favoritismo y uso indebido de fondos públicos. La publicación de procesos, criterios de selección y resultados permite que la ciudadanía supervise la gestión pública y garantiza igualdad de oportunidades para todos los oferentes.

Integrar la sostenibilidad y la transparencia en las contrataciones públicas no solo mejora la eficiencia institucional, sino que también refuerza la legitimidad del Estado. Estas prácticas aseguran que los recursos públicos se utilicen de manera responsable, ética y orientada al bienestar colectivo. En este marco de ideas resulta indispensable la preparación académica de los colaboradores a cargo de las compras públicas, la inversión en aprendizaje y aplicación de buenas prácticas son esenciales para una mejor administración del recurso. Esta versión de la Revista Pilar Financiero presenta los trabajos finales preparados por los especialistas que participaron en el programa de actualización en compras públicas del banco, en la versión 2024-2025 con la Universidad de Salamanca y la plataforma DoinGlobal. Demostrando una vez más que Banco Nacional de Panamá, cree en la preparación de su mejor recurso: su capital humano.



"Lo que las leyes no prohíben,
puede prohibírselo la honestidad".
Seneca



COMPRA PÚBLICA SEGMENTADA EN PANAMÁ, UN MECANISMO PARA LA EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD

Por: Oris Soto Núñez

Las normas establecidas para las compras públicas deben estar concebidas considerando los distintos mecanismos que pueden ser aplicados como los medios que llevan al cumplimiento de los fines públicos de la administración, por lo cual hemos considerado que debe viabilizarse en Panamá las compras divididas, siempre que el Estado obtenga mayor beneficio, claro está bajo reglas o parámetros definidos en la norma.

Contenido. Introducción. I. Antecedentes de la División de Materia. II. Adoptar el fraccionamiento o división de materia, como un mecanismo para una compra pública eficiente, eficaz y efectiva. A. Ventajas y Riesgos. B. Propuesta de reglas para adoptar este mecanismo. III. Conclusiones. IV. Recursos bibliográficos.

Introducción:

La contratación pública ha sido concebida como el principal medio con que cuenta el Estado para adquirir bienes, servicios y obras, cuyo ejercicio debe garantizar transparencia, la competencia y el uso eficiente de los recursos públicos, para atender las necesidades que se le presente a la administración pública en el ejercicio de sus funciones.

El entramado de los procesos de contratación pública debe ejecutarse oportunamente, para que la finalidad del servicio público que está llamado a cumplir cada ente estatal para satisfacer la atención de los administrados sea eficaz.

Poco ventajoso es para la administración pública y sus administrados, llevar a cabo un proceso de contratación que se vea dilatado por requisitos que, fueron adoptados en un momento determinado, pero que hoy día distan de ser efectivos para el proceso.

En este trabajo integrador pretendo presentar aquellas normas que dentro de la Legislación de Contratación Pública en Panamá deben ser actualizados en beneficio de la eficiencia y eficacia de esta.

I. ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE MATERIA EN PANAMÁ

Nuestra Carta Magna concibió que las compras que se efectúen con fondos provenientes del Estado se realizarán mediante licitaciones y éstas deberán asegurar el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.

Con este propósito, en Panamá se estableció en el Código Fiscal, el Capítulo Segundo del Título Primero “De los Bienes Nacionales”, en sus artículos 18 y 19 en los que se creó el sistema centralizado de las contrataciones públicas, en el Ministerio de Hacienda y Tesoro, para las compras de bienes inmuebles para todos los órganos del Estado; bajo la responsabilidad de la Dirección de Proveeduría y Gastos de dicho ministerio.

Luego de múltiples modificaciones al Código Fiscal, se adopta la primera Ley de Contrataciones Públicas la N° 56 de 27 de diciembre de 1995 y es esta normativa en su artículo 31 la que establece:

“ARTÍCULO 31: División de la materia. No se podrá dividir la materia de contratación, en partes o grupos, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público que corresponda.

Sin embargo, se podrá dividir la adquisición de los bienes en lotes o adoptar cualquier otro sistema que ofrezca mayor ventaja para el Estado, dentro de la prescripción de este artículo”.

Esta norma fue adoptada considerando que a partir de esta Ley (56 de 1995) se descentraliza las contrataciones públicas y cada entidad estatal es la responsable de realizar las compras necesarias para su funcionamiento, de manera que se establecieron parámetros de cumplimiento para evitar procesos que inobservarán las reglas de cada procedimiento. No obstante, esta norma dejaba abierto y compás de fraccionar la compra siempre que ello representar un beneficio para el Estado.

Once años más tarde, se aprueba la Ley 22 de 27 de junio en 2006, que regula la Contratación Pública y crea al ente regulador de las contrataciones públicas en Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas, el cual tiene como función reglamentar e interpretar la Ley, así como fiscalizar su correcta aplicación, y por ende ordenar la corrección de los actos realizados en contravención de las normas aplicables.

En este orden, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, originalmente estableció:

“Artículo 22. División de materia. No se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público que corresponda.

En caso de existir división de materia, la adjudicación será nula, y al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes. En el reglamento de esta Ley se establecerán los procedimientos para comprobar la división de materia”.

Mediante el Decreto Ejecutivo N°366 de 28 de diciembre de 2006, se reglamentó la ley de contrataciones públicas y dentro su reglamentación respecto a la división de materia se estableció:

“Artículo 12: (División de materia) No se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, con el fin de que la cuantía no llegue a la precisa para la celebración del acto público que corresponda.

En caso de existir división de materia, la adjudicación será nula de pleno derecho. La nulidad absoluta de la adjudicación no será aplicable si contratista no participó de la división de materia. En ambos casos, al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes.

Artículo 13: (Presunción de división de materia)

Se presume que existe división de materia cuando una entidad suscribe contratos por un mismo producto o servicio en un término de tres (3) meses en el mismo período fiscal, cuando sumadas las cuantías de estas propuestas o contratos, éstas superan la suma de TREINTA MIL BALBOAS (B/30,000.00) en dicho período.

También se considerará que existe división de materia, cuando la entidad para evadir la competencia realice contrataciones directas por un mismo producto o servicio en el mismo período fiscal, cuando sumadas las cuantías de estas contrataciones, estas deben ser autorizadas por el Consejo Económico Nacional, si la cuantía de la contratación supera los TRESCIENTOS MIL BALBOAS (B/.300,000.00) o por el Consejo de Gabinete si la cuantía supera los TRES MILLONES DE BALBOAS (B/.3,000,000.00)”.

Esta disposición sufrió modificaciones para quedar hoy día de la siguiente manera:

“Artículo 36. División de materia. No se podrá dividir la materia de contratación en partes o grupos, 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.

En caso de existir división de materia, la adjudicación será nula y al servidor público infractor se le impondrán las sanciones legales correspondientes.

No se considerará que existe división de materia cuando se emitan órdenes de compra o contratos producto de convenios marco ni órdenes de compra o contratos en razón del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. El reglamento desarrollará esta materia”.

En su reglamentación, el Decreto 439 de 10 de septiembre de 2020, estableció las situaciones que constituyen división de materia, cercando mucho más las actuaciones de las entidades, previendo las distintas posibilidades que pudieran utilizarse para poder atender una necesidad en un momento determinado.

“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 período 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 período fiscal, con el mismo u otro contratista.

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.

Artículo 16. Excepciones al principio de división de materia. No se considerará que existe división de materia en los casos siguientes:

1. En las órdenes de compra o contratos producto de convenios marco.

2. En las órdenes de compra o contratos que se generen del procedimiento especial de adquisiciones de emergencia, de conformidad con el artículo 85 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020”.

Con la reglamentación de esta figura se hizo más enérgica la prohibición, aunque se puede entender

que se permite si han transcurrido 3 meses entre una compra y otra, pero las necesidades y las urgencias no se prevén ocurran ciertos períodos de diferencia, salvo que se trate de adquisiciones que respondan a una programación establecida.

Vista la evolución de la división de materia en Panamá, la cuestión que surge es por qué en Panamá buscamos normar para evitar por todas las vías el fraccionamiento de las compras en todos los casos.

II. ADOPTAR EL FRACCIONAMIENTO O DIVISIÓN DE MATERIA, COMO UN MECANISMO PARA UNA COMPRA PÚBLICA EFICIENTE, EFICAZ Y EFECTIVA

Históricamente se ha buscado minimizar o evitar que los operadores del sistema de contrataciones públicas fraccionen las compras, pues hacerlo supone ineficiencia de la administración, por un lado, y por el otro la vulneración de los procedimientos que debieran aplicarse en la compra.

Sostiene Carlos Gasnell (2003), en su obra ¿Cómo contratar eficientemente con el Estado?, que esta prohibición se basa en una estricta teoría económica, ya que, al comprar mayor volumen, se obtienen mejores precios; en una estricta teoría de la contratación públicas dejaría de cumplir con los principios de economía, responsabilidad, igualdad de oportunidades, transparencia y eficiencia administrativa. (p.99)

No obstante, desde la perspectiva de quienes ejecutamos las compras, la división de materia (fraccionamiento) no necesariamente busca evadir los principios y procedimientos, sino más bien atender de forma inmediata una necesidad para el beneficio general.

Si nos volvemos a la primera norma que reguló la división de materia en Panamá, ciertamente la prohibió en una primera instancia, sin embargo, dejó abierta la posibilidad de cuando dispuso: “... se podrá dividir la adquisición de los bienes en lotes o adoptar cualquier otro sistema que ofrezca mayor ventaja para el Estado...”, sujetando esta posibilidad a la obtención de la mayor ventaja para el Estado.

Esta es realmente la finalidad del fraccionamiento de las compras, **obtener el mayor beneficio para el Estado**, pues no necesariamente en la agrupación le hace justicia a principios de eficiencia e igualdad de oportunidades, puesto que los requisitos de participación de los actos públicos de selección de contratistas se han fijado en atención a sus montos, por tanto, en algunos casos resulta limitante para algunos proveedores y ventajoso para otros.

A mayor envergadura de un proyecto demandará de los interesados de una estructura organizativa mayor que una micro o pequeña empresa en pleno desarrollo. A esto súmese la revisión de su experiencia en proyectos grandes. ¿Podemos entonces hablar de que con el fraccionamiento se garantiza el principio de igualdad de oportunidad?.

Cita Dromi (1995), en su libro Licitación Pública un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a propósito de los principios sustanciales en la licitación y selección, en el cual la máxima autoridad de justicia reitera que el principio de la igualdad supone un tratamiento igual para situaciones iguales. (p.83)

A mi juicio, el principio de igualdad supone un trato desigual entre los desiguales, sin que ello provoque algún privilegio a alguna de las partes.

En este orden de ideas, la compra pública tiene la finalidad de atender una necesidad, lo cual debe efectuarse de forma eficaz y oportuna, de manera que sea eficiente las actuaciones de los administradores, teniendo siempre presente que los distintos procedimientos de contrataciones son el medio y no el fin.

Nuestra perspectiva de la división de las compras públicas en Panamá, como en muchos otros países, busca optimizar la transparencia, la competitividad y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado.

A. VENTAJAS Y RIESGOS

Esto puede ser beneficioso para la eficiencia y la competitividad, pero también puede generar riesgos si no se gestiona adecuadamente, como el fraccionamiento excesivo o fraudulento de los contratos para eludir las normativas de contratación pública más estrictas. Veamos ambos escenarios:

a. Ventajas al dividir las compras públicas:

1. Facilita el acceso y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: Los proveedores que no tienen la capacidad para ejecutar grandes contratos pueden participar en contratos más pequeños.
2. Promoción de la competencia: Al dividir las compras, se promueve e incentiva la competencia entre más proveedores, lo que puede resultar en mejores precios y calidad.
3. Pueden generar más ofertas y mayor competencia entre los proveedores. Esto puede resultar en precios más bajos y condiciones más favorables para el Estado, ya que los proveedores intentan destacar en segmentos específicos del mercado.
4. Se reduce el riesgo de concentrar el poder en pocas manos, lo que a su vez disminuye las posibilidades de colusión y corrupción. En principio, la diversificación de los procesos puede favorecer una mayor transparencia, ya que involucra a más actores y contratos más pequeños.
5. Se puede incentivar a los proveedores a especializarse en áreas específicas, lo que favorece la innovación.

b. Riesgos latentes:

1. División excesiva: Si se dividen las compras de forma indebida para evadir la ley de contrataciones, puede haber un impacto negativo en la transparencia y en la eficiencia del proceso.
2. Posible manipulación o fraude, la falta de regulación adecuada, puede dar lugar a prácticas de "fraccionamiento fraudulento", donde los contratos se dividen de manera artificial con el fin de evadir el proceso de licitación pública más riguroso.
3. Aumento de la carga administrativa: Si bien los contratos son más pequeños, su administración puede volverse más compleja debido a la multiplicidad de procesos a gestionar.

Por otro lado, recomendable adoptar buenas prácticas para hacer compras públicas divididas eficientes, considerando lo siguiente:

1. Establecer criterios claros y transparentes:

Los criterios para dividir un contrato deben estar justificados y ser transparentes. Es importante que las divisiones se hagan en base a necesidades reales y no para evitar procedimientos más rigurosos.

2. Cumplir con los límites establecidos por la ley:

Es crucial no dividir la compra solo para evitar procedimientos de licitación pública, ya que esto puede generar sospechas de manipulación y llevar a sanciones.

3. Uso sin excepción de la plataforma PanamaCompra:

Este es el portal digital donde se realizan todas las contrataciones públicas, lo cual permite gestionar y monitorear las compras públicas, facilitando la transparencia y la competencia.

4. Realizar una planificación adecuada: Una planificación adecuada de las compras públicas puede evitar el fraccionamiento innecesario y garantizar que las contrataciones sean eficientes, tanto en términos de costos como de tiempos de ejecución.

5. Monitoreo y auditoría: Las compras fraccionadas deben estar sometidas a un control riguroso por parte de las entidades encargadas de la fiscalización. Auditorías periódicas pueden garantizar que no haya abuso o fraude en el proceso.

B. PROPUESTA DE REGLAS PARA ADOPTAR ESTE MECANISMO

Para poner en práctica este mecanismo, de forma ordenada, consideraría prudente y atinado establecer reglas, tomando en cuenta tanto los principios de la Ley 22 de 2006 (Ley de Contrataciones Públicas) como las mejores prácticas en la materia, como, por ejemplo, dos reglas completamente viables, en base a nuestra experiencia como compradores:

1. Clasificación por monto de la compra:

Las compras públicas deben ser divididas

según su monto en diferentes categorías para determinar los procedimientos y requisitos correspondientes. Esto fomenta la competencia y asegura que los procesos sean adecuados al tamaño y complejidad de la compra.

2. Segregación según el tipo de bienes o servicios:

Dividir las compras por categorías de productos o servicios puede aumentar la eficiencia y facilitar la especialización de los proveedores. Por ejemplo, en nuestra área de mantenimiento de infraestructuras, es usual la compra de materiales eléctricos, de construcción, de plomería, etc., que, al agruparlos por ser materiales destinados al mantenimiento de las distintas dependencias, podemos agruparlos por categoría y realizar la compra segmentada por tipo de bienes.

Con reglas como la propuesta incluso se logra cumplir con dos normas contenidas en el Decreto 439 de 2020, que reglamenta las Contrataciones Públicas, puesto que se logra la promoción y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (pymes) nacionales, se pueden establecer reglas específicas, ya que se podría:

1. Para las compras menores se puede reservar un porcentaje del total para que participen exclusivamente pymes nacionales.

2. Fomentar que las grandes empresas adjudicatarias subcontraten a pymes en ciertos proyectos de mayor envergadura, promoviendo el desarrollo local y la distribución de oportunidades de negocio.

De lo que he tratado de exponer que si bien la práctica de dividir las compras públicas puede contribuir al fomento de la competencia, al fortalecimiento de las MIPYMES y a la reducción de riesgos de concentración y corrupción, no podemos dejar de lado que existe la posibilidad de generar riesgos en términos de fiscalización y costos operativos, por lo cual definitivamente se requerirá de un cambio en nuestra normativa y como señale en líneas superiores volver a postulado presentado en la Ley 56 de 1995, cuando pese a que la regla general era prohibir la división de materia, se contempló a excepción de lotificar las compras siempre que el Estado resultara favorecido.

A continuación, el comportamiento de las compras públicas en Panamá, conforme a información obtenida de PanamaCompras en cifras, a la fecha:



Al analizar por tipo de procedimiento el 91% se concentra en las contrataciones menores, pero miremos el comportamiento por montos:



En este escenario se disminuye prácticamente a un 5% la participación de las MIPYMES, ya que los proyectos de mayor costo al ser agrupados los dejan sin participación.

III. CONCLUSIONES

- Las compras públicas divididas o fraccionadas pueden ser una herramienta útil para promover la competencia y la eficiencia en el uso de recursos públicos, siempre que se realicen de manera adecuada y conforme con la legislación.
- Se logra una real promoción de las MIPYMES y una distribución más equitativa de los recursos públicos.
- El uso adecuado de esta práctica depende de una planificación adecuada, la transparencia en los procesos y la supervisión para evitar fraudes y prácticas indebidas.
- El éxito de este mecanismo demanda la implementación de reglas adecuadas de control, transparencia y gestión, para equilibrar los beneficios de la división con la necesidad de garantizar un uso eficiente de los recursos públicos.

IV. RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

1. Dromi, Roberto. (1995). Licitación Pública. Ediciones Ciudad Argentina.
2. Gasnell Acuña, Carlos Alberto. (2003). ¿Cómo contratar eficientemente con el Estado? Sistemas Jurídicos, S.A.
3. Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.
4. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020. "Que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública." ("Punto de acceso regional - Normativa Legal y procedimientos de ...")
5. Pino Ricci, Jorge. (1996). Régimen de Contratación Estatal. Universidad Externado de Colombia.
6. Bernal Herrera, M A y Atencio Broce, V. (2024). Derecho Administrativo de Panamá: La Administración Pública en la Era Digital. ("Derecho administrativo de Panamá: la administración pública en la era ...") República de Panamá.
7. <https://www.panamacompra.gob.pa/>
8. <https://www.panamacompraencifras.gob.pa/>



PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN PANAMÁ

Por: Marian L. Quiroz Pitti

*“Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres
cuya máxima no admita publicidad son injustas.”
Immanuel Kant.*

Contenido. I. Introducción. II. Postulados. a. Principio de Transparencia y Marco Legal. b. Comentarios a dos (2) fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (Pleno/Sala Tercera) en Aplicación de los Principios de la Contratación Pública. III. Conclusiones. IV. Recursos Bibliográficos.

I. Introducción:

Resulta muy común escuchar noticias sobre obras inconclusas, que nunca se iniciaron, con sobrecostos o referidas a escándalos políticos de corrupción en las contrataciones públicas. Nos atreveríamos a decir que, en la mayoría de los casos, sino en el cien por ciento de ellos, dichos eventos están relacionados con acciones u omisiones que se pueden catalogar como delito, generados desde las responsabilidades objetivas de los servidores públicos que actúan en las contrataciones públicas.

Históricamente nuestro país, Panamá, ha venido transitando por una espiral social en la que la lucha contra la corrupción ha tenido momentos de clímax siempre relacionados con administraciones públicas no transparentes, con casos emblemáticos y proyectos de gran envergadura para el país.

Las Leyes que sirven de referencia o marco regulatorio no han evolucionado con la rapidez con que aumentan las necesidades sociales, o por lo menos no han tenido eficacia en el control de la corrupción si tomamos en cuenta que las contrataciones públicas han de servir como mecanismo para satisfacer las necesidades sociales o el interés público. Las necesidades sociales siempre son mayores y las leyes dictadas no han sido suficientes.

En Panamá, contábamos con Leyes generales de inicios y mediados del siglo pasado (Código administrativo de 1917 y Fiscal de 1956) y por

espacio de aproximadamente 82 años hasta que se dictó la primera Ley de Contrataciones Públicas (1995), más estructurada, con normas más claras pero muy burocrática, a cinco años de la vuelta a la democracia (1990); la cual a pesar de ser la primera ley de contrataciones públicas del país lejos de garantizar un ejercicio de contrataciones públicas más eficiente y transparente no hizo énfasis en las herramientas necesarias para evitar la corrupción. Esta Ley de 1995 recibió modificaciones sin que hubiese cambios significativos en su eficacia para contener otros actos de corrupción, como los acaecidos con el período de democracia. Esto persiste aún con la Ley 22 de 2006 que si incluye de manera expresa la necesidad de mayor transparencia en las compras públicas. Para muestra podemos aludir a los escándalos relacionados con la constructora N. ODEBRECHT, hospitales y sistemas de riegos, obras importantes de infraestructura inconclusas o con sobrecostos, la galleta nutricional, las contrataciones del PAN, sólo ejemplos de los últimos 55 años, que abarcan tanto el período de la dictadura militar, como los gobiernos de la “democracia” (de 1989 al presente).

Para Omar Jaén Suarez, el problema de la corrupción depende de muchos factores, una legislación deficiente, clientelismo político, poder judicial inoperante, medios de comunicación controlados por los intereses económicos y políticos, entre otros¹.

¹ JAEN SUAREZ, Omar, *Reflexiones sobre Panamá y su Destino, 1990-2022*. Editorial Novo Art, Colombia. 2022. P.84-90.

En este corto trabajo haremos un repaso sobre las leyes que han regulado la contratación pública en Panamá, para identificar de manera directa tal vez lo que consideramos podría ser la base para contrataciones públicas más eficientes que garanticen el interés social y público: el Principio de Transparencia, como pilar fundamental en la lucha contra la corrupción.

II. Postulados

a. Principio de Transparencia y Marco Legal.

La Contratación Pública, surge de la necesidad del Estado de satisfacer las necesidades sociales a través de particulares, pues el costo de asumir las obras, bienes y servicios que requiere para el cumplimiento de sus objetivos de manera directa sería demasiado elevado financieramente, y desde el punto de vista administrativo un tanto inoperante por el peso de la burocracia y los muchos controles que se imponen al manejo de los recursos públicos.

De ahí que contratar a la empresa privada, ya fuere como persona natural o persona jurídica, pretende dar a los recursos públicos una eficiencia que el aparato burocrático del Estado no puede garantizar. Es decir, que la contratación pública se sustenta en dos pilares: la finalidad del interés público y la limitación a la autonomía de la voluntad de una de las partes contratantes, esto último en virtud de la característica que se impone a los contratos públicos en el marco del Derecho Administrativo: las prerrogativas del Estado, tal como lo aclara JOVANE BURGOS, cuando señala que “esta prerrogativa del poder público no se debe al contrato administrativo en sí, sino de la posición jurídica general que tiene la Administración sobre la base del principio de autotutela fundado en el interés público”².

El interés público se sustenta en actos que realiza la administración pública a través de sus servidores de manera ética, con el cuidado debido como el que realiza el buen padre de familia sobre el patrimonio familiar o el deber con que actúa el fiduciario al que se le confía el patrimonio fideicomitido. Pero ¿acaso en la contratación pública ese deber de cuidado atañe solamente a los servidores públicos? Necesariamente tenemos que hacer referencia a las

partes o sujetos que intervienen en la contratación pública y los cánones de conducta que deben asumir, Veamos:

En primer término, la administración pública en sus diversas formas de representación, entidades del gobierno central, municipales, entidades autónomas, semiautónomas o sociedades comerciales en las que el Estado mantiene el cien por ciento de acciones o algún porcentaje de participación; en las que el que ejecuta los procedimientos de contratación por tener la categoría de servidor público debe atender las obligaciones generales que le son propias del cargo según lo que establece la Ley 9 de 1994 de Carrera Administrativa (LCA) o Ley especial aplicable, o aquellas de naturaleza fiscal y de control para lo que sin tener la categoría de servidor público, realizan funciones públicas o de manejo³.

Desde la Constitución Política de la República (CPR), en el artículo 18, se va delimitando, entre particulares y servidores públicos, las responsabilidades que derivan de sus acciones; en el caso del ejercicio de un cargo público, cuando se establece 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**”. La norma constitucional incluye en el artículo 309, la regla del Conflicto de Interés, al señalar que “los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismos en que trabajen cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan”.

Las normas constitucionales citadas se desarrollan para efecto de la conducta de las personas en el servicio público en el Artículo 144 de la LCA, en el que se establecen los deberes y obligaciones de los servidores públicos, entre los que resaltamos:

- Realizar personalmente las funciones propias del cargo, **con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.**

² JOVANE BURGOS, Jaime Javier. *Derecho Administrativo II*, SIJUSA, Colombia, 2019, p. 402.

³ La Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa de Panamá, en materia de principios del servicio público y algunas otras disposiciones son aplicables a todos los servidores ya sean de carrera o no.

- **Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal.**
- **Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones.**
- Cumplir y hacer cumplir las normas vigentes y las instrucciones provenientes de autoridad competente, a efecto de garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y los ciudadanos en general.
- Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, **siempre que no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y no atenten contra su honra y dignidad.**
- **Notificar a las instancias correspondientes cualquier hecho comprobado que pueda desprestigiar, dañar o causar perjuicio a la Administración Pública.**
- **Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la ley y los reglamentos.**
- **Cuidar, con la diligencia de un buen padre de familia,** todos los bienes, útiles, materiales, herramientas, mobiliario y equipo confiados a su custodia, uso o administración.
- Guardar estricta reserva sobre la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.
- Informar a su superior para que lo declare impedido de la atención de un trámite administrativo que atañea a los familiares del servidor público, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- Cumplir las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Y la regla de oro para efecto de las contrataciones Públicas lo establece la Constitución Política de la República (CPR) en el Artículo 266, al indicar que “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”.

Dicho lo anterior, debemos apuntar entonces que los servidores públicos deberán actuar en materia de contrataciones públicas, en cumplimiento de la Constitución, las leyes y será responsables por extralimitación de funciones y omisión en el ejercicio de estas; responsabilidades que pueden ser de tipo civil, penal o administrativa.

En este orden de ideas, debemos igual hacer referencia en segundo término, a los particulares que contratan con el Estado. A nivel constitucional y trayendo nuevamente al tapete el artículo 18 de la CPR, arriba mencionado, hemos de indicar que los particulares, aunque se indique que sólo son responsables por infracciones a la Constitución y la Ley, también pueden ser responsables civil, penal y administrativamente, pues pueden ser inhabilitados para participar en contrataciones públicas.

En ese binomio contractual, ¿cómo se garantiza el cumplimiento de las obligaciones generales de las partes en la contratación pública? Ya hemos visto que en Panamá se encuentran delimitados los derechos y obligaciones generales de las partes contratantes en materia de contrataciones públicas en rango constitucional, pero en ninguna se hace referencia al principio de Transparencia como regla básica que garantice la eficacia de la ejecución de las contrataciones públicas.

En el 2002, se dictó en Panamá, la Ley 6 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública. En esta norma se hace referencia de manera directa a principios como el de Publicidad y Transparencia, en este último caso la define como “**deber** de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios de que sustenta sus decisiones, y a la conducta de los servidores públicos.”

Cómo llegamos de este principio general de transparencia a la definición actual contemplada en la actual Ley 22 de 2006 (Texto Único). Hagamos un breve recorrido legislativo.

- 1) Código Fiscal de la República de Panamá, aprobado mediante Ley 8 de 27 de enero de

1956⁴, artículos 15 al 22, en los que no se incluye de manera directa ningún tipo de medida relacionada con la eficiencia en las contrataciones públicas y se limita a establecer medidas para la determinación de los precios, siendo este el único factor determinante para las contrataciones Públicas, a pesar de que esta norma desarrolla el contenido del artículo 222 de la Constitución Política de la República vigente desde 1946 en la que se indica que 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**". La licitación pública por su misma designación no era garantía de publicidad, sino va acompañada de las normas que hagan posible tal publicidad.

2) Ley 56 de 1995, primera Ley formal para regular las contrataciones públicas, incluye además de los principios rectores en la materia, los principios generales del Derecho y del Derecho Administrativo, para la interpretación y aplicación de la Ley. En el Artículo 16, desarrolla el principio de Transparencia y las reglas para hacerlo efectivo. Reglas entre las que se establece la licitación pública como medio para contratar con el Estado; se establece que las actuaciones serán públicas se garantiza el acceso a la información a los proponentes; se exige la motivación de los actos públicos que se realicen con ocasión del trámite. Aun así, resulta ineficaz para garantizar el principio de transparencia.

3) Ley 22 de 2006, mucho más moderna mantenía básicamente las mismas reglas para hacer efectivo el principio de Transparencia establecidos en la Ley 56 de 1995.

Esta Ley recibió las siguientes reformas: Ley 35 de 2006, Ley 2 de 2007, Ley 21 de 2008, Ley 41 de 2008, Ley 69 de 2009, Ley 80 de 2009, Ley 12 de 2010, Ley 30 de 2010, Ley 66 de 2010, Ley 48

de 2011. En el 2017 se presentó un nuevo Proyecto de Ley con una exposición de motivos en la que se expresaba que dicha reforma tenía como propósito reforzar la transparencia y modernizar los procesos de compras del Estado panameño.

En esta Ley se perfila mejor las reglas necesarias para la aplicación del Principio de Transparencia:

"1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos, se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.

2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.

3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indican esta Ley y sus reglamentos.

4. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de

⁴ Gaceta Oficial #12995 de 1956.

selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

6. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley”.

Para 2006, ya se había aprobado la Convención Interamericana contra La Corrupción, mediante Ley 42 de 1999 y estaba en vigencia la Ley 6 de 2002, sobre transparencia en la Gestión Pública, por lo que la nueva Ley de Contrataciones Públicas se hace eco de dichas normas; y, se había creado mediante Decreto Ejecutivo No.98 de septiembre de 2005 el Sistema PANAMACOMPRA, administrado por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). El cual es una iniciativa dirigida a ordenar y agilizar las adquisiciones del Estado a través de un procedimiento informático que conecta a todos los proveedores con los procesos de licitación pública y que promueve la transparencia en las compras del Estado, permitiendo que cualquier ciudadano o proveedor verifique lo que compra el gobierno, a quién le compra, cómo lo compra y por cuánto compra, dando con ello un paso muy importante, en la transparencia en las compras públicas⁵.

Con la Ley 22 se transforma el sistema de contrataciones públicas abarcando no solo a las entidades del gobierno central sino a todas las entidades públicas incluyendo las sociedades anónimas en las que el Estado es propietario del 51% o más de sus acciones, quienes bajo el sistema anterior, se regían por sus regímenes internos. La creación de la Dirección General de Contrataciones

Públicas como una entidad autónoma con la facultad de regular, interpretar, fiscalizar y asesorar la selección de contratistas, aporta para efecto de unificar criterios y regular la actividad.

Sobre el porqué de la transformación y direccionamiento de las políticas hacia una mayor transparencia en las contrataciones Públicas, podemos encontrar la respuesta en el informe de evaluación del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, de 2006⁶, del cual transcribimos algunos párrafos del Resumen Ejecutivo:

“La CFAA/CPAR concluye que el sistema de AFP (Administración Financiera de Panamá) en Panamá posee un número de fortalezas que permiten controlar la disciplina fiscal, tales como los poderes legales para mantener dentro de los límites los gastos presupuestados, el monitoreo oportuno de información de ejecución del presupuesto y de flujos de caja, la centralización de los ingresos, y la administración adecuada de la deuda.

Además, recientemente se han tomado acciones concretas para mejorar la **transparencia** de las finanzas públicas, tales como un aumento en la información que se ha puesto a disposición del público y protección legal para obtener el acceso a dicha información.

Las cualidades mencionadas proporcionan una buena base para seguir avanzando en las áreas de distribución estratégica de recursos y eficiencia operativa. Con relación a la primera, las iniciativas en curso para desarrollar un marco presupuestario a mediano plazo deberían continuar, con especial énfasis en el desarrollo gradual del proceso de presupuestación “ascendente” (o sea, preparación de planes estratégicos debidamente costeados con programas de inversión alineados), y en un mejor control de modificaciones presupuestarias dentro del año para mejorar la credibilidad del presupuesto original como la herramienta principal para la implementación de políticas.

⁵ www.dgcp.gob.pa.

⁶ Informe No.: 40496-PA Panamá Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País 31 de diciembre de 2006. www.worldbank.org

En cuanto a eficiencia operativa, las prácticas tradicionales de compras en el Gobierno Central y los controles internos aparentemente no eficaces en función de costos limitan la capacidad de generar ahorros considerables en la implementación del presupuesto. Las adquisiciones gubernamentales podrían ser optimizadas dentro del marco de una estrategia integral de adquisiciones públicas que incluya, entre otras medidas, estrategias de reducción de costos (punto de referencia (“benchmarking”) para precios, consolidación para economías de escala) y procedimientos más eficientes (incluyendo herramientas básicas tales como documentos, manuales, y lineamientos estándar). Con base en consideraciones de manejo de riesgo se podrían mejorar e implementar de manera más selectiva los controles transaccionales (tanto el control fiscal previo como los procedimientos de las propias entidades), complementándolos con el fortalecimiento de la capacidad de auditoría externa. Para la implementación de estas sugerencias se deberían considerar tres acciones fundamentales: (i) la realización de programas de formación profesional y de desarrollo de capacidades, incluyendo en las entidades sectoriales; (ii) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación aplicables tanto a la reforma como al desempeño de contrataciones públicas y administración financiera; y (iii) una revisión de las prácticas institucionales que podrían estar generando funciones duplicativas o conflictivas (p.ej., entre la auditoría externa y otras operaciones de tipo administrativo).

Finalmente, y en gran medida **como resultado del aumento de transparencia**, han salido a la superficie asuntos relacionados con la confiabilidad y calidad de la información financiera (p.ej., atrasos en la mora tributaria y en la mora de gastos, la calidad de los estados financieros, y la cobertura de las auditorías financieras) que gradualmente deberán ser atendidos”.

4) En el 2019, se inició un nuevo proceso de revisión de la Ley 22 de 2006, lo que se materializó con la aprobación de la Ley 153 de 8 de mayo de 2020. por medio de la cual se reformó

el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006. En esta Ley 153 se incorporaron modificaciones importantes como el establecimiento de términos perentorios para atender los reclamos, la garantía de seguridad jurídica y la prevalencia del interés común en la contratación pública. Se modificó en un 40% los artículos del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, en cuanto al procedimiento y la etapa misma de la Licitación, mantiene casi igual etapa de la contratación y la ejecución del contrato; el objetivo general, se ha insistido en que busca fortalecer la transparencia, la capacitación y rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Para ello lo concerniente a los principios rectores tuvo su énfasis. Se incluyó el principio de Desburocratización, que obliga a la presentación de la presentación de propuestas en línea. Agregando la obligación de la DGCP a trabajar en la estandarización de los pliegos de cargos, manuales y procedimientos, y establece la posibilidad de validar certificaciones e informes emitidos por otras autoridades de la República.

En cuanto a principio de Transparencia se exige el estudio de mercado con 3 propuestas como requisito para efectuar procedimiento excepcional en los casos de contratos que excedan los B/.300,000.00, y la obligación de la DGCP de establecer el Observatorio Digital con la finalidad de que la ciudadanía pueda monitorear los datos generados de todas las etapas del proceso de selección de contratistas, así como para realizar denuncias.

Como nota diferente se promueve las compras sociales y ambientalmente sostenibles y sustentables sujetos a reglamento de la DGCP; y de manera expresa se establece la Responsabilidad del Contratista por presentar propuestas artificialmente subvaluadas.

Se fomenta el uso el uso y aplicación de modelamiento digital de la información en los procedimientos de selección de contratista que involucren el diseño, construcción, operación y/o mantenimiento de obras públicas.

En materia de Anticorrupción se establece la profesionalización y capacitación de los comisionados evaluadores; agrava las

responsabilidades legales de los funcionarios públicos por malas prácticas, inhabilitaciones y destituciones; y en lo que respecta a los contratistas se establecen inhabilitaciones para participar en actos públicos por participación en delitos previos.

El Director de Contrataciones Públicas⁷ para ese período, resaltaba que los cambios del 2020 tenían como propósito hacer cambios puntuales en la búsqueda de un mejor futuro para las adquisiciones del Estado, se definieron parámetros dirigidos a reducir los riesgos de corrupción y se incorporaron herramientas cónsonas a esta era digital, que permitirán a los ciudadanos dar seguimiento a todas las etapas de los procesos de contratación pública, y convertirse en observadores y fiscalizadores del uso de los recursos públicos. **Ponderaba que estaban enmarcados en cinco pilares: Transparencia, eficiencia, eficacia, un sistema de compras equitativo y la profesionalización y desarrollo de los servidores públicos.**

Todos estos cambios legislativos tienen explicación en la necesidad urgente de disminuir el impacto de la Corrupción en las contrataciones públicas en las finanzas públicas obedecen a los estudios y propuestas que en consecuencia han presentado organismos internacionales como el Banco Mundial, BID, OEA, RICG⁸.

Luego del repaso legislativo, es necesario precisar el concepto. El Diccionario RAE dice llanamente que transparencia es cualidad de transparente y sinónimo de diaphanidad, nitidez, claridad, evidencia. En párrafos anteriores copiamos la definición que nos dio la Ley 6 de 2002 sobre el término Transparencia, destacando de ellos algunos elementos: la transparencia es un deber del Estado, de la Administración Pública; es una obligación del servidor público, es también una conducta ética del servidor y del contratista. Las responsabilidades penales, civiles y administrativas alcanzan a todos los involucrados en la relación contractual pública. Pero no es suficiente la transparencia, es necesario que en la concurra un ejercicio con otros principios, los principios generales de la Contratación Pública, tal como se describe en el artículo 25 de la Ley 22 (Texto Único):

Artículo 25. Principios generales de la contratación pública. **Las actuaciones** de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debidos proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Además, **les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos**, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley. **Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos.**

El recorrido legislativo nos permite concluir que contamos con una definición bastante clara del Principio de Transparencia en las contrataciones Públicas en Panamá, y que el enfoque más que legal para el cumplimiento de los objetivos de las contrataciones públicas, radica en la conducta ética de las personas. Desde el 2006, se establecieron las normas para la aplicación del Principio de Transparencia; a la fecha se han precisado algunos aspectos, pero el centro neurálgico del tema sigue siendo la conducta de las personas que concurren en ambos extremos de la relación contractual.

GONZÁLEZ LÓPEZ, desarrolla el principio de Transparencia abordándolo desde varias perspectivas tomando en cuenta su contenido y las obligaciones inherentes, sus diferentes manifestaciones, como instrumento del principio de integridad y las limitaciones que se le puedan imponer. Para él, *“la Transparencia lleva ínsita la publicidad del procedimiento precontractual y tienen como objetivo garantizar el conocimiento de las distintas actuaciones administrativas o de las actuaciones de los particulares que intervienen en el proceso de selección, en este caso, de la ciudadanía*

⁷ Para Presentación de la Ley 22 de 2006, Texto Único. Rafael Fuentes. www.dgcp.gob.pa

⁸ Para referencia se puede revisar: Panamá, Diagnóstico Sistemático de País. 2019. Banco Mundial. www.worldbank.org. Directiva

y de los interesados en participar en este proceso”⁹.

Es decir, que el principio de transparencia se desarrolla a través del principio de publicidad, y esta deriva del principio de igualdad y de competencia. No podríamos hablar de la efectividad de un principio sin la concurrencia de otros. El citado autor identifica, algunos aspectos necesarios para garantizar el principio de transparencia en todo el proceso de contratación pública, herramienta eficaz contra la corrupción, desde el derecho comparado de la Unión Europea:

- “Cuando existe riesgo alguno de favoritismo y de arbitrariedad por parte de la administración respecto de determinados licitadores o determinadas ofertas.
- Cuando los oferentes tengan las mismas oportunidades e información para elaborar sus propuestas, y, por tanto, estén sujetos a los mismos requisitos, ...
- Cuando todos los interesados conozcan con exactitud y claridad el alcance de las obligaciones que demanda el pliego de condiciones, como fundamento también, del principio de seguridad jurídica.
- Cuando se prohíbe que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, el poder adjudicador y el adjudicatario introduzca en las estipulaciones del contrato modificaciones tales que esas estipulaciones presentaran características sustancialmente distintas a las del contrato inicial”.¹⁰

Lo antes indicado implica darle contenido al principio de transparencia, es necesario que la entidad licitante garantice la publicidad del acto, desde la etapa precontractual, durante la ejecución y posterior a la ejecución a través de la garantía y la vigencia de las fianzas. Se trata de garantías de transparencia que aplica igualmente para el contratista.

¿Cómo se manifiesta el principio de transparencia? A través de herramientas como el utilizado en Panamá: PANAMACOMPRAS, en el que es obligatorio subir

todas las actuaciones previas o precontractuales, concomitantes a la ejecución del contrato y las relacionadas con las liquidaciones de las obligaciones contractuales. Con las audiencias de homologación, las consultas a la DGCP, entre otras.

Para el mismo autor, el principio de integridad, es la forma de instrumentar el principio de transparencia, al señalar *que es el que debe orientar la actuaciones de los actores en el proceso de selección, es el que hace referencia a la conducta leal y ética de los servidores públicos de la Administración Pública y busca que sus actuaciones se orienten a velar por el cumplimiento de los principios de la contratación pública más allá de los contenidos literales de las normas legales, sin que prevalezcan otros intereses o motivaciones. La integridad se refiere a la coherencia y congruencias entre los valores, principios y normas que guían la actuación de los altos cargos y en general a los servidores públicos y sus actuaciones reales y efectivas ajenas a la existencia de conflicto de intereses*”¹¹.

Está muy claro que las normas pueden existir, de manera concreta y completa, pero estamos frente a personas y sus actuaciones, el sistema depende enteramente de las conductas con que interactúan, de su ética y los valores con que concurren en el proceso.

¿Cuál podría ser el factor ausente y que garantizaría un sistema más correcto? Consideramos que, en Panamá, nos falta algunos: un buen sistema de justicia que garantice el equilibrio real de los poderes políticos y económicos, medios de comunicación realmente informados y objetivos; una sociedad civil con veeduría y ética ciudadana, pero sobre todo necesitamos que quienes concurren a los procesos lo hagan con total transparencia e integridad moral, con la claridad que lo que está en juego son los objetivos del Estado, aunque parezca trillado, cuando se pierde de vista esto en aras de los intereses particulares y egoístas, perdemos todos. Finalmente, es preciso trabajar en mantener la institucionalidad democrática que haga posible el concierto de todos.

⁹ GONZALEZ LOPEZ, EDGAR. *Los contratos Estatales. El proceso de Selección y la Modificación de los Contratos*. Universidad del externado. Tirant Lo Blanch. Bogotá. 2023. p.110.

¹⁰ Ob. Cit. P.111.

¹¹ Ob. Cit. P. 139.

b. Comentarios a dos (2) fallos de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (PLENO/Sala 3ª.) en aplicación de los principios de la Contratación Pública.

PRIMER CASO

Se trata de una Acción de Habeas Data, en la que el peticionario o accionante solicitó a la Dirección General de Contrataciones Públicas, la identificación del o de los beneficiarios finales de una sociedad participante en un acto público, con el propósito de establecer un posible conflicto de interés, partiendo del hecho de que la Ley de Contrataciones Públicas, obliga a los participantes Personas Jurídicas, a la identificación del o de los beneficiarios finales.

Veamos el caso.

Acción de Habeas Data. Treinta (30) de diciembre de dos mil veinte (2020). Pleno.

El accionante, pidió a la DGCP una certificación o copia de los documentos que acreditaban al beneficiario final de una sociedad, tomando en cuenta que la sociedad proveedora del Estado, era poseedora del 100% de las acciones nominativas y el acto público se dio en una contratación por un monto mayor a B/.500,000.00. La solicitud se presentó con fundamento en la Ley 6 de 2002, de Transparencia de la Gestión Pública, y de conformidad con lo establecido en los artículos 35 y 41 del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas, conforme fue ordenado por la Ley 153 de 2020.

La Dirección, mediante nota DGCP-DJ-085-2020 de 10 de agosto de 2020, concluyó que, *"no puede acceder a entregar lo solicitado"*, de acuerdo con los siguientes argumentos, entre otros que, su competencia se circunscribe a recibir y aprobar la Certificación de Beneficiario Final que menciona la Ley, pero no tiene competencia para obtener e informar a los ciudadanos sobre las acciones nominativas de la sociedad, porque se trata de información comercial confidencial.

El accionante en Habeas Data, consideró que, contrario a lo señalado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, la información que requirió se trata de información pública, por tanto, la Autoridad posee la capacidad legal para entregarla. Los razonamientos por los cuales justifica la Acción en

estudio medularmente parten del hecho que la Ley de Contrataciones Públicas tiene como principio y condición, la transparencia de los actos públicos, situación que, desde su perspectiva, implica que, al efectuarse los compromisos contractuales con fondos públicos, todos los ciudadanos tienen derecho a conocer la forma en que se utilizan. Así mismo, arguye que en el caso específico de los proponentes y contratistas que son personas jurídicas, la Legislación de Contrataciones Públicas tiene como fin que todos los ciudadanos panameños sepan quiénes son las personas naturales que controlan las personas jurídicas que le venden bienes o prestan servicios al Estado, pagados con fondos públicos.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su análisis consideró que el accionante cumplía con los requisitos para la interposición de la acción según lo establecido por la jurisprudencia nacional, sin embargo, se hace palpable el incumplimiento al requisito que gira en torno a que la información reclamada sea de aquella a las que pueda accederse. El Pleno de la Corte negó el Habeas Data, considerando que la información solicitada se enmarca en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley de 6 de 2002 de Transparencia, que establece la confidencialidad de los secretos y la información comercial, obtenidos por el Estado producto de la regulación de actividades económicas; en dicho caso porque fue obtenida por la DGCP producto de la facultad de regulación que el Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública, le atribuye.

Puntualmente indicó la Corte que, ***dicha información comercial es de carácter privado, por cuanto se refiere a datos inherentes a una persona jurídica, y que, por ende, no son objeto de ser solicitados mediante una Acción de Hábeas Data.***

A nuestro criterio, la Corte debió conceder la acción de Habeas Data, toda vez que la Ley de Contrataciones Públicas busca hacer efectivo el Principio de Transparencia, pues tanto el propio Estado como la ciudadanía deben saber quiénes son al final de cuenta los que contratan o brindan servicios al Estado.

El principio de transparencia en las contrataciones públicas opera con el propósito de garantizar el cumplimiento de los estándares necesarios para evitar subterfugios en perjuicio de actos claros. Nos

preguntamos, por ejemplo, ¿Cómo se puede desvirtuar la existencia de Conflictos de Interés en una contratación pública si no se puede establecer con claridad quien controla la sociedad participante o sus beneficiarios finales? Con la interpretación del PLENO de la CSJ referida se ha limitado de manera absoluta el propósito del artículo 41 de la Ley de Contrataciones Públicas y una de las herramientas necesarias para determinar la existencia o no de conflicto de interés, como mecanismo de control de la corrupción.

SEGUNDO CASO:

Se trata de una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare Nula una Resolución emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. (“ENTRADA No. 995-19 DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA ...”)

El demandante reclamaba que Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, se extralimitó en sus funciones al emitir la Resolución No.185-2018-Pleno/TACP de 8 de octubre de 2018 (Decisión), toda vez que modificó el Informe de la Comisión Verificadora de 21 de junio de 2018, y, en consecuencia, se revocó la Resolución No.024-JD de 28 de junio de 2018, adjudicando el Proyecto licitado a favor de otra sociedad, sin tomarse en cuenta que, al tratarse de criterios técnicos, lo procedente era apoyarse en el criterio de Profesionales Especialistas e Idóneos en la materia.

Luego de los análisis realizados sobre los procedimientos y las constancias visibles en el portal PANAMACOMPRAS la sala concluyó que las actuaciones de la Institución se dieron con estricta observancia de la norma, en particular, caracterizadas por el Principio de Igualdad de Oportunidades de los Proponentes, para llevar a cabo un Acto de Licitación Público equilibrado y apegado a los Principios que deben caracterizar a la Contratación Pública; tal y como se encuentra establecido en el artículo 17 de la referida Ley, el cual señala:

“Artículo 17. Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de **eficiencia, eficacia, transparencia, debido proceso, publicidad,**

economía y responsabilidad, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Igualmente, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho, las normas del Derecho Administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.” (El resaltado es nuestro).

Tomando en cuenta la norma transcrita, así como el análisis que hemos realizado del Expediente Administrativo, en conjunto con los elementos probatorios y, la jurisprudencia invocada, consideramos que, la decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas fue apegada a las normas vigentes al momento de la presentación de la Demanda, y fueron sustentadas en debida forma, lo que evidencia que la decisión impugnada carece de ilegalidad.

En este caso resaltados del fallo los beneficios que para la transparencia tienen el uso de herramientas electrónicas. La Sala estimó que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas no incurrió en una ilegalidad por cuanto aplicó el Derecho restableciendo el equilibrio en el proceso de selección de contratista, utilizando para ello los principios de la contratación pública contenidos en el Artículo 17 de la Ley 22 de 2006. Reconoce las competencias del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para restablecer el equilibrio en la relación contratación y de alguna manera esto es posible gracias a la trazabilidad que genera el Sistema PANAMACOMPRAS para efecto de las actuaciones de las partes en el proceso con claridad y publicidad.

III. Conclusiones.

- La Ley panameña en materia de Contrataciones Públicas ha evolucionado a un ritmo muy lento en consideración a los cambios sociales, si tomamos en cuenta que, en la historia republicana de 121 años, sólo hemos tenido básicamente dos leyes que de forma específica abordan el tema.
- La 56 de 1995 de Contrataciones Públicas, se dictó cinco años después del inicio del período post

dictadura, con una sociedad que reclamaba precisamente transparencia en el manejo de los recursos públicos.

- Según el informe del Banco Mundial citado, para finales de 2006, con la nueva Ley 22 de Contrataciones Públicas, todavía teníamos como país que trabajar en el desarrollo de la transparencia en la administración pública. Las posteriores reformas introducidas a esta Ley, hasta el 2020, muestran el esfuerzo que ha hecho nuestro país para acometer las tareas en el fortalecimiento de la transparencia y contra la corrupción.

- La transparencia es el resultado de prácticas éticas, de conductas integradas en un marco legal y cultural de cumplimiento alineadas a los objetivos del Estado y en función del interés público y social.

- Haciendo nuestras las conclusiones del Prof. Rastrollo Suarez, necesitamos trabajar y profundizar en la profesionalización de los servidores públicos participantes en el proceso de compras públicas, dotación de recursos técnicos y herramientas de TI, imprimir el enfoque de riesgo en el proceso de contrataciones públicas y los procesos de cumplimiento.

- La ley nos da el marco de conducta sobre el cual se pueden exigir las responsabilidades civiles, penales y administrativas a quienes concurren en la relación contractual estatal para la adquisición de bienes, obras y servicios, pero hay que trabajar en la institucionalidad democrática fortaleciendo los organismos de monitoreo y control del proceso de contrataciones Públicas: Contraloría General de la República; Dirección General de Contrataciones Públicas, Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y el mismo sistema judicial. Ello es así, por cuanto aun cuando se cuentan con herramientas suficientes para fortalecer la aplicabilidad de los principios de la contratación pública, los resultados siguen siendo negativos en cuanto al combate de la corrupción.

- En ambos casos comentados queda demostrado que se requiere un Sistema de Justicia realmente imparcial con criterios jurídicos apegados a los intereses públicos.

- Hemos de concluir que no es la Ley sino la conducta humana ética la que hace posibles mejores

prácticas en la contratación pública y el cumplimiento de los objetivos del interés público y el país.

IV. Recursos Bibliográficos

Bibliografía básica

1. JAEN SUAREZ, Omar, Reflexiones sobre Panamá y su Destino, 1990-2022. Editora Novo Art. Colombia.2022.
2. JOVANE BURGOS, Jaime Javier. Derecho Administrativo II, SIJUSA, Colombia, 2019.
3. GONZALEZ LOPEZ, EDGAR. Los contratos Estatales. El proceso de Selección y la Modificación de los Contratos. ("Los contratos estatales. El proceso de selección y la modificación de ...") Universidad del externado. Tirant Lo Blanch. Bogotá. 2023

Bibliografía complementaria

1. Informe No.: 40496-PA Panamá Evaluación de la Administración Financiera y del Sistema de Contratación Pública del País 31 de diciembre de 2006. www.worldbank.org
2. Panamá, Diagnóstico Sistemático de País. 2019. Banco Mundial. www.worldbank.org.
3. Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles. OEA-BID-RICG. www.oea.org.
4. Compras Públicas Sostenibles en América latina y El Caribe. Acciones hacia la implementación. OEA-BID-RICG. www.oea.org
5. Curso Superior en Derecho. Contrataciones Públicas. Módulo de gestión de Contratos y promoción de la Transparencia. Prof. Juan José Rastrollo Suárez. Fundación General Universidad de Salamanca.
6. www.dgcp.gob.pa
7. www.organojudicial.gob.pa
8. www.rae.com.es

Otros recursos

1. Constitución Política de la República de panamá, 1946. (derogada)
2. Constitución Política de la república de Panamá, 1972. (vigente)
3. Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa.
4. Ley 56 de 1995, de Contrataciones Públicas (derogada)
5. Ley 6 de 2002, sobre Transparencia en la Gestión Pública.
6. Ley 22 de 2006 (Texto Único), vigente



LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA Y LA ÉTICA EN LAS CONTRATACIONES

Por: Katia Casis

Resumen. A través de los años hemos identificado que la confianza nos da la credibilidad de la buena administración, sea de las promesas de un gobierno, o en los negocios para el caso de un Contratistas.

La transparencia debe fundamentarse en la confianza, es decir, dejar claro las promesas y actividades que estamos desempeñando. También es importante la capacidad que tengamos de entender las ideas, metas y objetivos que se lleven a cabo.

Por otro lado; “La Ética es un criterio que sirve al hombre para orientar y elegir su propia conducta”. Ahora bien, a lo largo de su vida; un individuo puede utilizar una enorme variedad de criterios orientadores, aunque muchos de ellos no tengan nada que ver con la Ética y la moral.” No solo es la buena voluntad, sino que se debe hacer de una manera fehaciente la voluntad que voy a realizar. Un aspecto más que se debe dar con la confianza es la ética, tanto ésta última como la transparencia son dos llaves que abren muchas puertas.

Cabe indicar que toda información que sea generada por las entidades públicas será accesible en términos de la Ley de Transparencia.

La transparencia es uno de los principios, necesarios para el desarrollo ordinario de la democracia. Este principio, no es más que un conjunto de reglas, al que la organización social, decide libremente proteger, someterse y hacer cumplir.

Es así, pues, que tanto la ética como la transparencia en el derecho administrativo moderno, tienen como función brindar paz a la sociedad. Esta última solamente se logra en un estado de respeto hacia los derechos humanos de las personas, por encima de los intereses personales, del poder y de sus vicios.

Contenido. Introducción. I. Definición de Ética y Transparencia. II. Relevancia en el Contexto Actual. III. Marco Legal y Normativo. IV. Importancia de la Transparencia. Conclusiones. Recursos Bibliográficos.

INTRODUCCIÓN

La transparencia y la ética son los valores fundamentales que garantizan la equidad, la justicia y la eficiencia en los procesos de contrataciones. La transparencia debe convertirse en un derecho activo, que repose en manos de los ciudadanos, para responsablemente participar y controlar en alguna medida, los abusos en el ejercicio del poder público permitiendo que todas las partes interesadas tengan acceso a la información relevante. Por otro lado, la ética en las contrataciones implica adherirse a principios morales y normativos que promueven la integridad y la responsabilidad, garantizando así que las decisiones se tomen de manera justa y equitativa.

La relevancia de estos conceptos radica en su capacidad para prevenir la corrupción, fomentar la confianza pública y mejorar la calidad de los servicios y productos adquiridos. En un mundo cada vez más globalizado y competitivo, las organizaciones que adoptan prácticas transparentes y éticas no solo cumplen con las regulaciones legales, sino que también fortalecen su reputación y sostenibilidad a largo plazo.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre transparencia y ética en el contexto de las contrataciones, identificar los beneficios de su implementación, examinar las regulaciones vigentes, Por lo que, de este trabajo, se espera demostrar cómo la transparencia y la ética son esenciales para el éxito y la credibilidad de cualquier proceso de contratación.

I. Definición de Ética y Transparencia

Ética

La palabra ética viene del griego “ethos”, que significa costumbre y la palabra moral viene del latín “mos”, “moris” que también significa costumbre, como se puede observar etimológicamente significan lo mismo, la ética sería la ciencia de las costumbres.

A continuación, destacaremos las definiciones que consideramos más completas desde nuestro punto de vista sobre ética:

“La ética es la ciencia normativa de la actividad humana en orden al bien”.

“La ética se refiere a un conjunto de principios y valores que guían el comportamiento humano, promoviendo acciones justas y responsables”¹.

Y por último resaltaremos a la ética como el “Conjunto de reglas, principios y modelos de conducta que responden a criterios de corrección y de racionalidad que se identifican con un código de buen gobierno”.

En la Administración Pública panameña, podemos destacar que se ha creado la Comisión Nacional para el Desarrollo, Promoción, Divulgación y Fortalecimiento de Valores Familiares, Cívicos y Éticos, con la responsabilidad de elaborar un Plan Nacional sobre el tema, con el objetivo de desarrollar acciones tendientes a promocionar, divulgar y fortalecer dichos valores en toda la sociedad.

Esta disposición define Ética, como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida; y como parte de la filosofía que trata del bien y del fundamento de sus valores.

Por otro lado, el órgano Ejecutivo de la República de Panamá, dictó el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, este código es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, sin perjuicio del nivel jerárquico.

El mismo contiene un listado de prohibiciones, presunciones, excepciones e impedimentos, así como las correspondientes sanciones aplicables en casos de infracciones.

En materia de ética pública en Panamá, hay dos entes encargados de fiscalizar la conducta de los servidores públicos: La Procuraduría de la Administración y la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Como reflexión, uno de los principales retos que afronta esta administración, es sensibilizar sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien del servicio público, integrando cualidades éticas en la vida de los servidores, sobre todo de aquellos que han vivido sin principios ni valores éticos.

Por otro lado, expondremos brevemente la definición de Transparencia.

Transparencia

Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de los servidores públicos.

La transparencia, implica la apertura y claridad en la gestión pública y privada, permitiendo el acceso a la información y fomentando la rendición de cuentas².

Este término, está íntimamente ligado al de control de la gestión pública, y su herramienta fundamental es la publicidad de los procesos administrativos. Por cuanto, en la organización administrativa de las entidades, sobre todo en países en los que se establece regímenes democráticos, se proyecta en la creación de instituciones que efectúan el control de los procesos administrativos, en el caso nuestro país, este control lo ejercemos, a través de la Contraloría General de la República y la Dirección General de Contrataciones Públicas.

En Panamá, la transparencia es de reciente vigencia y la encontramos contenida en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia

¹ (Sáenz, 2001)

² (Presa, 2000)

en la gestión pública, dentro de la misma se establece la acción de Hábeas Data y se dictan otras disposiciones. La norma, contempla los principios, derechos y obligaciones, así como acciones y recursos que tienen las personas, para conocer e informarse de las actuaciones, que se desarrollan en favor de la administración pública en general. Estos frentes, son pues, el derecho al acceso de la información, y la obligación de suministrar la información solicitada.

II. Relevancia en el Contexto Actual

La relevancia de la ética y la transparencia en la contratación es más importante que nunca en el contexto actual, marcado por el escrutinio público y una demanda de responsabilidad en todos los niveles. En los gobiernos donde la desconfianza hacia las instituciones es común, la transparencia en los procesos de contratación ayuda a restaurar la fe del público. Cuando las decisiones son claras y accesibles, se fomenta un ambiente de confianza que es esencial para la cohesión social.

Es importante indicar, que tanto la ética, así como la transparencia actúan como obstáculo contra la corrupción. Implementar prácticas transparentes ayuda a mitigar estos riesgos y a asegurar que los recursos se utilicen de manera adecuada. La ética en las contrataciones no solo se refiere a cumplir con la ley, sino también a actuar de manera justa y equitativa, lo que puede mejorar la imagen y reputación de la organización.

En un Estado de derecho, el ojo público, la rendición de cuentas, la publicidad, el derecho de la información y la transparencia, juegan un papel importante reforzándose así, la calidad de las decisiones en los asuntos públicos, y contribuyendo a mejorar la confianza en las instituciones del Estado. La aplicación de las leyes de transparencia es una obligación que tiene todo funcionario y toda persona que maneje fondos, bienes y recursos públicos; ya que es responsable de su utilización. Es por ello, que el rol del ente fiscalizador es vital para el fortalecimiento de la institucionalidad y de la estabilidad económica y política de nuestro país.

Dado que, el progreso en materia de transparencia y

rendición de cuentas se convierte en un canal directo y positivo en la inversión extranjera y local. Asimismo, impacta positivamente las evaluaciones de credibilidad en la administración de justicia, que permiten una mejor apreciación del país en el entorno internacional y mejora su competitividad.

III. Marco Legal y Normativo

En Panamá, el marco legal y normativo que regula la ética y la transparencia en las contrataciones se basa principalmente en la Ley 22 de 2006, que establece el régimen de Contratación Pública. La norma busca fortalecer la transparencia y la ética en los procesos de contratación. La ley establece que todos los procesos de contratación deben ser públicos y accesibles, garantizando que la información relevante esté disponible para todos los interesados. Esto incluye la publicación de los pliegos de condiciones y los resultados de las licitaciones. Promueve la creación de un código de ética que debe ser adoptado por las entidades contratantes. Este código establece normas de conducta que deben seguir los funcionarios y contratistas, enfatizando la integridad y la responsabilidad en la gestión pública.³

La norma incluye disposiciones para prevenir conflictos de interés, obligando a los funcionarios a declarar cualquier relación que pueda influir en sus decisiones de contratación.

La ley prevé sanciones para aquellos que incurran en prácticas corruptas o que violen las normas de ética. Esto incluye la inhabilitación de empresas y funcionarios involucrados en actos de corrupción.

Igualmente, fomenta la rendición de cuentas y permite a la ciudadanía participar activamente en la vigilancia de la gestión pública.

Por otro lado, el marco legal de la transparencia en Panamá está diseñado para garantizar el acceso a la información pública y promover prácticas de gestión transparentes en el sector público.

Podemos mencionar las principales leyes y regulaciones que conforman este marco:

Constitución Política de la República de Panamá

³ Ley que regula las Contrataciones Públicas (2006, Ley No.22, Panamá)

La Constitución establece el derecho de acceso a la información pública, asegurando que toda persona tiene el derecho a solicitar información de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de entidades públicas.

La norma panameña, asegura el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. El artículo 43 destaca que:

“Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación”.⁴

Ley 6 de 2002

Esta ley regula el acceso a la información pública y establece las normas para garantizar la transparencia en la gestión pública. Incluye disposiciones sobre la obligación de informar por parte del Estado y define qué información es considerada confidencial.⁵

Ley 33 de 2013

Crea la **Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)**, que tiene como objetivo coordinar y supervisar la aplicación de las disposiciones relacionadas con la transparencia. Esta ley promueve una gestión pública eficiente y establece mecanismos para el acceso a la información.⁶

Beneficios de la Ética en las Contrataciones

La ética en las contrataciones promueve la transparencia, la equidad y la justicia, lo que reduce la corrupción y el favoritismo. Esto genera un ambiente de confianza, mejora la reputación del Estado y atrae a Contratistas calificados.

Ley que regula las Contrataciones Públicas (2006,

Ley No.22, Panamá)

(1972, Constitución Política de la República de Panamá)
Ley que dicta normas para la transparencia (2002, Ley No.6, Panamá)

Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y acceso a la información (2013, Ley 33, Panamá)

Las Instituciones que trabajan con ética tienden a tener relaciones sostenibles con sus proveedores y clientes. Esto puede resultar en colaboraciones más efectivas y en un mejor desempeño a largo plazo.

Todo gobierno, para ser reconocido como justo debe contar con individuos íntegros; y es aquí donde entra la ética al formar y seleccionar a los servidores públicos y reiterarles la necesidad de actuar con responsabilidad y eficiencia. Sin embargo; esta teoría por sencilla que parezca es difícil de alcanzar.

Brevemente podemos enumerar los beneficios de la ética en las contrataciones:

1. **Confianza Ciudadana:** La ética en las contrataciones públicas ayuda a construir confianza entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales.
2. **Prevención de la Corrupción:** Al establecer normas claras y mecanismos de control, se limita la posibilidad de sobornos y favoritismos en la adjudicación de contratos.
3. **Calidad de los Servicios:** Las contrataciones éticas tienden a atraer a proveedores más competentes y responsables.
4. **Eficiencia en el Uso de Recursos:** Las decisiones basadas en la integridad y la transparencia suelen resultar en procesos más eficientes y en la reducción de costos innecesarios.
5. **Cumplimiento de Regulaciones:** La ética en las contrataciones asegura que las entidades públicas cumplan con las leyes y regulaciones vigentes.

⁴ (1972, Constitución Política de la República de Panamá)

⁵ Ley que dicta normas para la transparencia (2002, Ley No.6, Panamá)

⁶ Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y acceso a la información (2013, Ley 33, Panamá)

IV. Importancia de la Transparencia.

La transparencia se ha convertido, hoy en día, en un indicador fundamental de la calidad de los gobiernos que aspiran a considerarse democráticos y en presupuesto necesario para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su valoración y una verdadera intervención participativa.

Cuando aumenta la información de la sociedad al generalizar el acceso a la misma en poder del sector público se propicia, en consecuencia, un mejor conocimiento de las oportunidades, circunstancias y procedimientos que existen y se abren nuevas perspectivas para la toma de decisiones.

El ideal de la transparencia no es la publicación de documentos voluminosos con miles de cifras sino mostrar que se procede conforme a las reglas fijadas por la sociedad o sus representantes y que, al hacerlo, se alcanzan los resultados deseados.

En cuanto a actitud, la transparencia es tomar decisiones frente a quienes sufragarán el costo y efectos de estas. Así se incentiva a que el dinero se destine a lo que la población percibe justo y útil.

A continuación, mencionaremos porqué es importante la transparencia:

1. Fomenta la confianza: Genera credibilidad entre los ciudadanos y las instituciones.
2. Promueve la rendición de cuentas: Facilita el seguimiento y evaluación de acciones y decisiones.
3. Combate la corrupción: Dificulta prácticas corruptas al hacer la información accesible.
4. Mejora la toma de decisiones: Proporciona datos claros y accesibles para una mejor gestión.
5. Fortalece la participación ciudadana: Invita a la sociedad a involucrarse y opinar sobre asuntos públicos.
6. Aumenta la eficiencia: Optimiza recursos al permitir un uso más responsable y consciente.

Límites al Derecho a la Información.

En Panamá, el derecho a la privacidad se encuentra amparado en los Artículos 29, 42 y 43 de la Constitución. De igual manera, la Convención Americana de los Derechos Humanos, ratificada por Panamá, consagra en su artículo 11 la protección del derecho a la privacidad.

La privacidad y la protección de datos son derechos humanos importantes que debemos procurar proteger.

Ley 81 de 26 de marzo de 2019. Esta Ley “tiene por objeto establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, considerando su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, por parte de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales en los términos previstos en esta Ley.”

El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.

Las leyes de acceso a la información contienen enunciados, de modo claro, en la propia norma. En su mayoría, estos estarán relacionados con intereses públicos, como los que se refieren a la seguridad exterior e interior, secretos de Estado, la prevención y el seguimiento de investigaciones criminales, la economía y las finanzas públicas, la instrucción judicial y el funcionamiento correcto de la justicia, la efectividad de las actividades públicas de policía (como la vigilancia y el control), los datos personales de un tercero, la vida privada (en especial en lo tocante a la salud, la religión y seguridad de las personas) y los intereses comerciales y económicos (como la propiedad intelectual e industrial).

No obstante, la delincuencia organizada y la corrupción utilizan las protecciones que otorga la ley para poder ocultar los beneficios de sus acciones vulnerando así las garantías fundamentales de los Estados. En medio de este límite, se han dado situaciones en las cuales la información ha nacido de la posible comisión de un hecho ilícito, que es el robo o hurto de información, la violación a la intimidad y la protección del secreto societario.

Tratamiento Transfronterizo:

El almacenamiento o transferencia de datos personales originales o almacenados dentro de la República de Panamá que sean confidenciales, sensibles o restringidos, que reciban tratamiento transfronterizo, será permitido siempre que el responsable del almacenamiento o custodio de estos cumpla con los estándares de protección de datos personales exigidos por norma o pueda demostrar que cumple con los estándares y normas de protección de datos personales iguales o superiores a los exigidos por la Ley 81.

Excepciones:

- Cuando el titular del derecho haya otorgado su consentimiento para la transferencia.
- Cuando la transferencia sea necesaria para la celebración o ejecución de un contrato celebrado o por celebrar por el interesado o en interés de este.
- Cuando se trate de transferencias bancarias, dinerarias y bursátiles del mercado de valores.
- Cuando se trate de información cuya transmisión sea requerida por ello en cumplimiento de tratados internacionales ratificados por la República de Panamá.

Por último, el ámbito de aplicación de esta normativa aplica a las bases de datos que se encuentren en el territorio de la República de Panamá, que almacenen o contengan datos personales de nacionales o extranjeros o que el responsable del tratamiento de los datos esté domiciliado en el país.

Se excluye de la Ley, las bases de datos de sujetos regulados por leyes especiales, por ejemplo, banca, seguros, etc., siempre que estas leyes que los regulan o su normativa que las desarrollan establezcan estándares técnicos mínimos necesarios para la correcta protección y tratamiento de datos personales, conforme a lo establecido en la Ley.

Consecuencias de la Falta de Ética y Transparencia
La ética y la transparencia son pilares fundamentales en cualquier organización, ya sea pública o privada. Su ausencia puede tener repercusiones significativas en diversos niveles, afectando no solo la reputación

de las instituciones, sino también su funcionamiento interno y la confianza de la sociedad.

A continuación, las principales consecuencias de la falta de ética y transparencia:

1. Desconfianza Pública: Cuando los procesos de contratación no son claros, la ciudadanía pierde confianza en las instituciones. La desconfianza puede desmotivar la participación de los ciudadanos en procesos democráticos. Si las personas sienten que sus voces no son escuchadas o que los resultados están predecibles, es probable que se alejen de la participación estatal.

2. Ineficiencia en el Uso de Recursos: Sin procesos transparentes, las decisiones pueden basarse en favoritismos o sobornos, lo que lleva a elegir proveedores que no ofrecen la mejor calidad o precio. Esto resulta en productos y servicios que no cumplen con los estándares necesarios. Si los contratos se adjudican sin un proceso de licitación adecuado, las organizaciones pueden terminar pagando más de lo necesario, desperdiciando recursos públicos.

3. Deterioro de la Reputación: Las entidades que carecen de ética y transparencia pueden sufrir daños significativos en su reputación. La comunidad puede organizarse para exigir cambios, lo que no solo afecta la imagen de las entidades, sino que también puede resultar en inestabilidad social.

4. Corrupción y Fraude: La falta de ética y transparencia puede facilitar la corrupción, donde los funcionarios pueden aceptar sobornos o favorecer a ciertos proveedores. Esto no solo perjudica a la administración pública, sino que también desvía recursos que podrían haberse utilizado para el bienestar social.

5. Inestabilidad Social: La percepción de corrupción y falta de ética puede generar descontento social y protestas. Esto puede llevar a un clima de inestabilidad que afecta no solo a las instituciones, sino también a la cohesión social.

6. Consecuencias Legales: Las organizaciones y funcionarios que actúan sin ética pueden

enfrentar sanciones legales, incluyendo multas y penas de prisión. Esto no solo afecta a los individuos involucrados, sino que también puede tener repercusiones para el Estado.

CONCLUSIONES

- La transparencia la podemos considerar como la actividad que realizan los entes públicos por medio de la cual se enseña información a la sociedad con el objeto de que se mantenga informado y pueda utilizar lícitamente la información publicada o informada a través de los medios respectivos.
- La transparencia, como herramienta, se sustenta básicamente en dos frentes jurídicos, que se imponen para el equilibrio de la vida en sociedad, dentro de la relación administrados versus administración.
- En el contexto de Panamá, la ética y la transparencia son fundamentales para fortalecer la confianza en las instituciones y combatir la corrupción.
- La Ética le concierne proporcionar las razones por las que ciertas conductas son buenas y por lo tanto dignas de realizarse, como comportarse con rectitud y honorabilidad.
- La transparencia en los procesos de contratación puede llevar a una mayor competencia, lo que a su vez puede resultar en mejores precios y calidad de servicios. Las organizaciones que operan de manera ética y transparente suelen atraer a mejores proveedores y talentos.
- Hablar de ética pública y valores requiere de compromiso y ser congruente con lo que uno habla, escribe y actúa y, sobre todo, en un contexto nacional violento, impregnado de actos de corrupción, conflicto de intereses, favoritismos, prebendas, nepotismo, en el ámbito en el que nos desempeñemos y en cualquier momento.
- La importancia que se le debe otorgar a las capacitaciones en ética pública para funcionarios.

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Bibliografía básica

ARANDA Sanromán, Roberto. "La Importancia de la Ética y la Transparencia en la Administración Pública. Perfiles De Las Ciencias Sociales, No. 2, Enero-Junio 2014 (México).

CHÁVEZ Presa Jorge A. "Para recobrar la confianza en el gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público". Editorial. Fondo de Cultura México, Ujat. 2000 (México).

Bibliografía complementaria

Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020 (Panamá).

Constitución Política de la República de Panamá de 1972 Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994 (Panamá).

Ley 6 de 22 de enero de 2022. Que Dicta Normas Para la Transparencia en La Gestión Publica Establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones (Panamá).

Ley N° 33 de 25 de abril de 2013. Que Crea La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Panamá).

Ley 318 de 2002, Que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo, Promoción, Divulgación y Fortalecimiento de Valores Familiares, Cívicos, Éticos y Morales (Panamá).

Otros recursos

Decreto Ejecutivo 246 de 2004, por la cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades de Gobierno Central (Panamá).



La ética y transparencia en las contrataciones públicas panameñas: un análisis a la luz de conductas inadecuadas de los servidores públicos

Por: Mirta Vasquez

Resumen: Se analiza en profundidad la problemática de la corrupción en los procesos de contratación pública en Panamá, poniendo especial énfasis en las conductas inapropiadas de los servidores públicos. Se destaca cómo la falta de ética y transparencia en estas prácticas ha llevado a casos emblemáticos como el de Odebrecht, donde sobornos millonarios permitieron a la empresa obtener contratos de manera fraudulenta. Se enfatiza la importancia de los conceptos de servidor público, administración pública, ética y transparencia en este contexto. El servidor público, como garantía del interés general, debe actuar con integridad y responsabilidad. La transparencia, por su parte, es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y la participación ciudadana. El artículo explora las consecuencias de la corrupción en las contrataciones públicas, que van desde la pérdida de confianza en las instituciones hasta el detrimento del desarrollo económico del país. Se resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y vigilancia, así como de promover una cultura de integridad en la administración pública. Finalmente, se concluye que la corrupción en las contrataciones públicas es un problema complejo que requiere de soluciones integrales. Se instala a fortalecer las instituciones de control, a fomentar la participación ciudadana y a implementar sanciones severas para combatir esta problemática. La restauración de la confianza ciudadana y el desarrollo de un sistema de contratación pública más justo y transparente son objetivos fundamentales para el futuro de Panamá.

Palabras clave: ética, transparencia, corrupción, servidor público, contrataciones.

Contenido. Introducción. I. Definición y contextualización del tema. II. Interacción de los conceptos en el contexto de las contrataciones públicas. III. Panorama actual de las contrataciones públicas en Panamá. IV. Caso emblemático. V. Consecuencias sociales de la corrupción en Panamá. VI. Propuesta de soluciones para el caso panameño. VII. Comentario final. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía consultada.

Introducción:

La presente investigación tiene como objetivo definir y contextualizar el fenómeno de la corrupción en las contrataciones públicas, analizar su estado actual y reflexionar sobre sus implicaciones, tomando como

referencia casos recientes y estudios destacados. Como señala Luciani (2020), la corrupción, profundamente enraizada en todos los niveles del Estado, afecta gravemente no solo al desarrollo

económico y la confianza ciudadana, sino que impacta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables. Estos grupos son los más perjudicados por el desvío de fondos, que podrían haberse destinado a paliar su situación. Existe una relación estrecha entre la corrupción y la violación de los derechos humanos, lo que evidencia la urgencia de tomar medidas efectivas. Aunque las sanciones judiciales son necesarias para disuadir la corrupción, por sí solas no son suficientes; es fundamental fomentar la transparencia, establecer políticas preventivas y crear una cultura de integridad en las instituciones.

Por su parte, Espejo-Pingus y Cruz-Ipanaque (2023) subrayan la importancia del control eficaz en las contrataciones públicas para lograr una gestión eficiente de los recursos del Estado. Los autores destacan que el uso de procesos de gestión de riesgos, sistemas de información y el seguimiento de actividades puede mejorar la transparencia. Sin embargo, uno de los principales desafíos sigue siendo la influencia indebida de empresarios y funcionarios, lo que favorece la adjudicación de contratos a proveedores no calificados y la aparición de prácticas corruptas como el pago de comisiones ilegales. Los autores recomiendan fortalecer los valores éticos en el sector público y simplificar los procedimientos para reducir la burocracia y prevenir estas prácticas.

Finalmente, Villareal (2020) señala que la corrupción en las contrataciones públicas impacta directamente en el desarrollo de las políticas públicas y los proyectos de infraestructura. En Panamá, los escándalos de corrupción han llevado a los gobiernos a revisar sus normativas. No obstante, cualquier reforma debe basarse en un análisis exhaustivo del mercado y estar alineada con el principio de transparencia, esencial para garantizar una gestión pública eficiente y confiable.

I. Definición y contextualización del tema

Definición de conceptos clave:

Servidor Público: Es una persona que ocupa un cargo dentro de la administración del Estado y cuya responsabilidad principal es servir a la comunidad y cumplir con las políticas públicas del gobierno (Denhardt & Denhardt, 2015). Su conducta debe

estar regida por principios éticos, ya que su rol implica tomar decisiones que impactan a la sociedad en general.

Administración Pública: Se refiere al conjunto de instituciones, procesos y normativas mediante las cuales el Estado gestiona los recursos y servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población (Osborne & Gaebler, 1992). La administración pública eficiente depende de una gestión ética y transparente para garantizar el bienestar común y la correcta distribución de los recursos públicos.

Corrupción: Es el abuso del poder público para obtener beneficios privados, quebrantando la ley y violando la confianza depositada por la ciudadanía (RoseAckerman, 1999). En el contexto de las contrataciones públicas, la corrupción se manifiesta a través de sobornos, favoritismos y fraudes en la adjudicación de contratos, lo que distorsiona la competencia y genera pérdidas significativas para el Estado. La corrupción es, ante todo, una categoría cultural que se encuentra presente en los discursos jurídicos, económicos y sociales, así como en el lenguaje cotidiano. Por esta razón, no existe una definición única del término. Desde la perspectiva jurídica, el uso del poder es el factor clave, mientras que desde el enfoque económico lo es el dinero. Sin embargo, ambos coinciden en que la corrupción implica obtener un beneficio a través de la violación de una norma (Gilli, 2014).

Ética: Se define como conjunto de normas morales que regulan la conducta humana, es fundamental en la función pública. Un servidor público debe adherirse a principios de integridad, honestidad y responsabilidad para asegurar una gestión que beneficie a la comunidad (Rawls, 1971). La ética en las contrataciones públicas es esencial para evitar prácticas corruptas y promover decisiones justas y equitativas.

Transparencia: Implica la apertura y disponibilidad de información pública, permitiendo que los ciudadanos y otros actores supervisen y evalúen las acciones del gobierno (Bovens, 2007). En el ámbito de las contrataciones públicas, la transparencia es un pilar fundamental para prevenir la corrupción y garantizar que los recursos del Estado se asignen de manera eficiente y responsable.

II. Interacción de los conceptos en el contexto de las contrataciones públicas

En las contrataciones públicas, los servidores públicos juegan un rol clave en la toma de decisiones sobre la adjudicación de contratos, la supervisión de proyectos y la gestión de recursos. La administración pública, por su parte, se encarga de establecer los procesos normativos para asegurar que estas contrataciones se realicen de acuerdo con principios de equidad, transparencia y eficiencia. Sin embargo, cuando la corrupción se infiltra en estos procesos, los principios éticos son vulnerados, lo que afecta negativamente la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

La ética y la transparencia son pilares fundamentales en la gestión pública, especialmente en los procesos de contratación. En Panamá, como en muchos otros países, la falta de estos principios ha dado lugar a numerosos escándalos de corrupción que han socavado la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y han generado pérdidas millonarias para el Estado. El caso de Odebrecht es un ejemplo paradigmático de cómo la falta de ética y transparencia en las contrataciones públicas puede tener consecuencias devastadoras para una nación.

El servidor público, en su papel de gestor de los intereses del Estado, tiene la responsabilidad de actuar con integridad y transparencia en todos sus actos. Sin embargo, como lo demuestra el caso de Odebrecht, muchos funcionarios han utilizado su posición para obtener beneficios personales a costa del erario. Las conductas inapropiadas en las contrataciones públicas pueden manifestarse de diversas formas, como el cohecho, el soborno, el tráfico de influencias, el nepotismo y el favoritismo. Estas prácticas corruptas no solo violan la ley, sino que también distorsionan la competencia, impiden la asignación eficiente de los recursos públicos y perpetúan la desigualdad.

En Panamá, la corrupción en las contrataciones públicas ha sido una problemática recurrente. De acuerdo con Transparency International (2023), varios casos de corrupción relacionados con obras públicas y adjudicaciones de contratos han tenido un impacto negativo tanto a nivel nacional como internacional. La falta de transparencia en la gestión de los recursos públicos no solo afecta la eficiencia de los proyectos

de infraestructura, sino también la credibilidad del Estado ante sus ciudadanos. Esto subraya la necesidad de una administración pública ética, transparente y comprometida con el bienestar colectivo.

III. Panorama actual de las contrataciones públicas en Panamá:

En los últimos años, Panamá ha enfrentado escándalos de corrupción relacionados con las contrataciones públicas, que han afectado la ejecución de proyectos importantes y han generado un fuerte rechazo social. Un caso emblemático es el de la empresa Odebrecht, involucrada en sobornos a funcionarios públicos para obtener contratos de infraestructura. Este escándalo no solo ha expuesto la vulnerabilidad de los sistemas de control interno, sino que también ha generado presión para reformar las normativas sobre contrataciones públicas en el país (Transparency International, 2023).

El impacto de estos casos ha sido devastador para la confianza ciudadana en las instituciones. La percepción de que los recursos públicos son mal utilizados debilita la legitimidad del Estado y su capacidad para cumplir con su función de garantizar el bienestar social. Por ello, es crucial que las políticas públicas refuercen la ética y la transparencia en las contrataciones, implementando medidas como la rendición de cuentas y el acceso público a la información sobre los contratos adjudicados.

Normas que rigen la transparencia en Panamá (Villareal 2020).

Para evaluar estos ítems revisamos el artículo de Villareal (2020) analiza la relevancia de las contrataciones públicas en Panamá y cómo la corrupción afecta el desarrollo de las políticas y proyectos de infraestructura del Estado. Resalta la importancia de la ética y la transparencia en la gestión pública, ya que la corrupción ha sido un problema recurrente en las contrataciones públicas, como evidencian diversos escándalos internacionales. Aunque existen normas que buscan prevenir la corrupción y sancionar a quienes cometen fraudes en actos de contratación pública, estas no siempre logran detener tales prácticas. La falta de moral y ética en los funcionarios públicos es vista como un factor clave en la perpetuación de estos

problemas, y se hace un llamado a la ciudadanía para que asuma un papel activo como fiscalizadora de la gestión pública. En la Tabla 1 se muestran las principales normativas que regulan la transparencia en Panamá:

Tabla 1. Normas que rigen la transparencia en Panamá

Norma	Descripción
Ley 15 de 2005	Aprueba la Convención de la ONU contra la Corrupción.
Ley 42 de 1998	Aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción.
Decreto Ejecutivo 246 de 2004	Establece el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos en el Gobierno Central de Panamá.
Ley 33 de 2013	Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).
Ley 6 de 2002	Ley de Transparencia que regula la transparencia en la gestión pública y establece el habeas data.
Capítulo IX del Código Penal	Define el fraude en los actos de contratación pública y establece sanciones de prisión y multa para quienes participen en dichos fraudes.

Fuente: Villareal (2020)

La situación de las normas que rigen la transparencia en Panamá enfrenta una serie de desafíos a pesar de contar con un marco regulatorio robusto que busca prevenir la corrupción en las contrataciones públicas. Estas normas, como la Ley 15 de 2005 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Ley de Transparencia (Ley 6 de 2002), y la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) mediante la Ley 33 de 2013, son herramientas valiosas para promover una gestión pública más ética y transparente.

Sin embargo, el problema radica en que la mera existencia de leyes no garantiza su cumplimiento. La corrupción en Panamá sigue siendo un problema sistémico, particularmente en las contrataciones públicas, donde los fraudes, los sobornos y la manipulación de procesos continúan afectando gravemente la confianza de los ciudadanos y el desarrollo económico del país. A pesar de que el Código Penal establece sanciones por fraude en actos de contratación pública, incluyendo penas de prisión, la corrupción persiste.

Una de las razones clave de esta persistencia es la falta de cumplimiento efectivo de las normativas por parte de los funcionarios encargados de aplicar la ley. La ética y la integridad de los servidores públicos

juegan un papel central en este proceso, y cuando estas cualidades faltan, las leyes pierden su capacidad de frenar la corrupción. Muchos casos de corrupción en Panamá han demostrado que los funcionarios implicados no solo violan las normas vigentes, sino que, en algunos casos, manipulan los sistemas de contratación para su propio beneficio, en detrimento del bienestar público.

Además, la ciudadanía panameña tiene un papel esencial en la fiscalización de la gestión pública. Sin una participación de la sociedad civil, los esfuerzos por combatir la corrupción no alcanzarán su máximo potencial. La transparencia en la gestión pública requiere que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre los contratos y que tengan la capacidad de exigir cuentas a los funcionarios y las instituciones. La Ley de Transparencia es un paso en la dirección correcta, pero su implementación necesita ser más efectiva y accesible para todos.

Para mejorar esta situación, es fundamental fortalecer los mecanismos de control y supervisión, no solo con sanciones más severas, sino también con políticas preventivas que fomenten la integridad. Esto incluye la educación ética desde una edad temprana y la promoción de una cultura de responsabilidad y transparencia dentro de las instituciones públicas. El fortalecimiento de instituciones como la ANTAI también es crucial para que puedan ejercer una supervisión más efectiva y garantizar que los actos de contratación pública se realicen conforme a los principios de equidad, eficiencia y transparencia.

IV. Caso emblemático

El caso de Odebrecht en Panamá puso al descubierto una red de corrupción que involucró a altos funcionarios del gobierno y a ejecutivos de la empresa brasileña. A través del pago de sobornos millonarios, Odebrecht se aseguró la adjudicación de contratos para la construcción de obras públicas, como la ampliación del Canal de Panamá. Este escándalo reveló la fragilidad de los controles internos en el Estado panameño y la necesidad de implementar medidas más rigurosas para prevenir la corrupción.

Es uno de los escándalos de corrupción más grandes que ha expuesto la falta de ética y transparencia en

las contrataciones públicas. La empresa brasileña Odebrecht, dedicada a la construcción de grandes proyectos de infraestructura, fue señalada por haber pagado sobornos a funcionarios panameños y de otros países de América Latina a cambio de obtener contratos públicos millonarios. Según en un artículo de la AP Los Ángeles Times. (2022, 29 de septiembre), en Panamá, se estima que Odebrecht pagó aproximadamente 59 millones de dólares en sobornos entre 2010 y 2014, lo que le permitió asegurar contratos para obras como la ampliación del Metro y la construcción de autopistas.

Este escándalo reveló la falta de integridad en los servidores públicos involucrados, quienes utilizaron su posición para obtener beneficios económicos ilegales. En lugar de velar por el interés público, los funcionarios favorecieron a Odebrecht, distorsionando los procesos de contratación pública y comprometiendo la transparencia. El caso Odebrecht en Panamá es un claro ejemplo de cómo las conductas inapropiadas de los servidores públicos, al aceptar sobornos y manipular licitaciones, pueden dañar gravemente la confianza ciudadana, aumentar los costos de los proyectos y reducir la calidad de las obras (Procuraduría de la Administración de Panamá 2019).

El caso Odebrecht dejó al descubierto una red de corrupción sistémica que se extendió a múltiples países de América Latina, incluyendo Panamá. Este escándalo puso en entredicho la integridad de muchos servidores públicos, cuyos vínculos con la empresa constructora comprometieron la transparencia y la justicia en los procesos de contratación. Las consecuencias fueron devastadoras, afectando no solo la confianza ciudadana, sino también el desarrollo económico y social de los países involucrados.

Las investigaciones indican que la ausencia de controles efectivos y la falta de rendición de cuentas facilitan la perpetuación de la corrupción. Por lo tanto, es esencial promover la participación de la ciudadanía en la vigilancia de las acciones gubernamentales y el fortalecimiento de las políticas públicas que garanticen la transparencia, para restaurar la confianza en las instituciones y prevenir la repetición de escándalos como el de Odebrecht.

v. Consecuencias sociales de la corrupción en Panamá

Las consecuencias de la falta de ética y transparencia en las contrataciones públicas son múltiples y de gran alcance.

La corrupción en Panamá tiene profundas consecuencias sociales que agravan la desigualdad y socavan la confianza en las instituciones. En primer lugar, desvía recursos que podrían destinarse a programas sociales, educación, salud y vivienda, lo que intensifica las desigualdades existentes y genera descontento entre la población. Además, los escándalos de corrupción erosionan la confianza de los ciudadanos en el gobierno, debilitando el Estado de derecho y complicando la gobernabilidad.

Asimismo, la corrupción desalienta la inversión privada al crear un entorno de negocios incierto y opaco, limitando así el crecimiento económico y la generación de empleo. La impunidad en los casos de corrupción refuerza la repetición de estos actos, transmitiendo un mensaje de que la ley no se aplica de manera equitativa. Por último, la corrupción deteriora la calidad de los servicios públicos, como salud y educación, al desviar recursos hacia proyectos sobrevalorados o de baja calidad (Tabla 2).

Tabla 2. Consecuencias sociales de la corrupción en Panamá

Norma	Descripción
Desigualdad social agravada	La corrupción desvía recursos que podrían destinarse a programas sociales, educación, salud y vivienda, exacerbando las desigualdades y generando descontento social.
Desconfianza en las instituciones	Los escándalos de corrupción minan la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales, debilitando el Estado de derecho y dificultando la gobernabilidad.
Pérdida de oportunidades	La corrupción desalienta la inversión privada al crear un entorno de negocios incierto y poco transparente, limitando el crecimiento económico y la generación de empleo.
Impunidad	Fomenta la repetición de estos actos y envía un mensaje de que la ley no se aplica por igual a todos los ciudadanos.
Deterioro del servicio público	La corrupción afecta la calidad de los servicios públicos, como la salud y la educación, al desviar recursos hacia proyectos sobrevalorados o de baja calidad.

Incidencia en los recursos del Estado y la inversión pública

Los recursos públicos, desviados a través de sobreprecios y comisiones ilegales, dejan de destinarse a proyectos que impulsarían el desarrollo social y económico. Esta situación no solo reduce la inversión privada al crear un clima de negocios desconfiable, sino que también perpetúa los ciclos de pobreza, al privar a las comunidades más vulnerables de los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida. La corrupción no solo es un delito, sino un obstáculo para el progreso y el bienestar de la sociedad:

- Pérdida de recursos: La corrupción genera pérdidas millonarias para el Estado a través de sobreprecios en contratos, comisiones ilegales y desvíos de fondos. Estos recursos podrían haberse utilizado para financiar proyectos de infraestructura, desarrollo social o servicios públicos.
- Desviación de la inversión pública: La corrupción distorsiona la asignación de la inversión pública, privilegiando proyectos que generan mayores beneficios para los corruptos en lugar de aquellos que tienen un mayor impacto social y económico.
- Disminución de la inversión privada: La corrupción ahuyenta a los inversores privados, al crear un entorno de negocios incierto y poco transparente. Esto limita la capacidad del Estado para atraer inversión extranjera y desarrollar proyectos de gran envergadura.
- Ciclos de pobreza: La corrupción perpetúa los ciclos de pobreza al desviar recursos que podrían utilizarse para romper estos ciclos y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables.

VI. Propuesta de soluciones para el caso panameño

Luciani (2021) propone medidas preventivas como la independencia judicial, la adopción de prácticas de buen gobierno, la implementación de tecnología y la creación de unidades éticas en instituciones con alto riesgo de corrupción. La investigación busca

contribuir a la construcción de una cultura de ética e integridad en la función pública, fundamentada en la transparencia y los principios del Estado de derecho. Para combatir la corrupción en las contrataciones públicas en Panamá, es necesario implementar una serie de medidas que aborden las causas profundas del problema y fortalezcan los mecanismos de control y transparencia. Algunas de estas medidas incluyen:

- Fortalecimiento de los mecanismos de control: Es fundamental contar con instituciones sólidas y autónomas encargadas de supervisar los procesos de contratación y sancionar a los responsables de actos de corrupción.
- Transparencia en la información: Los procesos de contratación deben ser públicos y accesibles a todos los ciudadanos. La información sobre los participantes, los criterios de evaluación y los resultados de las licitaciones debe estar disponible en línea.
- Participación ciudadana: Los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar en los procesos de contratación a través de mecanismos como la consulta pública y la denuncia ciudadana.
- Fortalecimiento de las instituciones: Es fundamental fortalecer las instituciones encargadas de combatir la corrupción, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, dotándolas de los recursos y la autonomía necesarios para llevar a cabo sus funciones.
- Transparencia en la gestión pública: Se debe promover la transparencia en todos los procesos de contratación, facilitando el acceso a la información pública y fomentando la participación ciudadana.
- Sanciones efectivas: y ejemplarizantes: Las sanciones por actos de corrupción deben ser severas y ejemplarizantes, de manera que disuadan a otros funcionarios de cometer actos ilícitos.
- Educación y prevención: Es necesario invertir en programas de educación y prevención de la corrupción, dirigidos tanto a funcionarios

públicos como a la ciudadanía en general y promover una cultura de integridad en las instituciones públicas.

- Cooperación internacional: La cooperación internacional puede ser un aliado importante en la lucha contra la corrupción, a través del intercambio de experiencias y el apoyo técnico y financiero.

VII. Comentario final

La corrupción en las contrataciones públicas no solo erosiona la confianza en las instituciones del Estado, sino que también socava la justicia social y el desarrollo económico, afectando especialmente a los sectores más vulnerables. Los casos recientes, como el de Odebrecht en Panamá, evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de control, fomentar la transparencia y promover una cultura de integridad en el sector público. Sin una respuesta integral y multidimensional, que incluya sanciones ejemplares, reformas estructurales y el fortalecimiento del control ciudadano, la corrupción continuará perpetuando desigualdades y afectando negativamente el desarrollo del país.

En mi opinión, la corrupción en las contrataciones públicas es uno de los mayores problemas que enfrenta Panamá. Este fenómeno no solo genera desigualdad, sino que también debilita la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y limita el desarrollo del país. Me parece claro que para combatir este flagelo se necesita un esfuerzo coordinado entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. Solo trabajando juntos podemos construir un país más justo y equitativo.

Considero que la ética y la transparencia deben ser principios fundamentales en la gestión de los recursos públicos.

La lucha contra la corrupción no puede limitarse a castigos judiciales, sino que también debe incluir políticas preventivas y promover una cultura de integridad. Estoy de acuerdo con la idea de que los ciudadanos tienen un papel fundamental en la fiscalización de la gestión pública, y que es necesario reformar las normas de contratación para garantizar la transparencia.

Finalmente, me parece que la promoción de valores éticos en la administración pública es clave para prevenir la corrupción desde el inicio. Además, las sanciones severas y las reformas estructurales pueden ayudar a mejorar la transparencia y evitar la burocracia excesiva, lo que permitiría una mejor gestión de los recursos públicos.

VIII. Conclusiones

La corrupción en las contrataciones públicas en Panamá tiene consecuencias graves para la sociedad, creando desigualdad, desconfianza y una pérdida significativa de oportunidades. Para enfrentar este problema, se requiere la colaboración entre la sociedad civil, el sector privado y el gobierno con el fin de construir una nación más justa y equitativa.

La gestión adecuada de los recursos públicos depende de la ética y la transparencia, cuya ausencia es crucial. Es crucial que los gobiernos implementen acciones concretas para combatir la corrupción y recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

La lucha contra la corrupción no solo necesita castigos judiciales, sino también políticas preventivas y una cultura de integridad que proteja a los más vulnerables. Los ciudadanos deben participar activamente en la supervisión de la gestión pública, y se deben actualizar las normas de contratación para asegurar la transparencia y reducir la corrupción. La corrupción compromete la gobernabilidad y el desarrollo, desviando recursos que deberían mejorar servicios esenciales como la salud y la educación, afectando especialmente a los más desfavorecidos. Los escándalos de corrupción socavan la confianza en las instituciones, debilitan la gobernabilidad y dificultan la implementación de políticas públicas, además de generar desconfianza entre organismos internacionales y potenciales inversionistas.

La transparencia es clave para evitar la corrupción, por lo que es vital garantizar el acceso público a la información sobre contratos y sus procesos, promoviendo la rendición de cuentas.

Es fundamental que instituciones autónomas supervisen las contrataciones y apliquen sanciones a los responsables de actos corruptos. La promoción de valores éticos en la función pública y la educación

también son esenciales para prevenir la corrupción desde sus raíces.

Las normas que rigen la transparencia en Panamá son esenciales y proporcionan una base sólida para combatir la corrupción. No obstante, su efectividad depende no solo de su existencia, sino también de la ética de los funcionarios encargados de su cumplimiento y de la participación de la ciudadanía como fiscalizadora del uso de los recursos públicos. Finalmente, las sanciones judiciales deben ser severas, pero acompañadas de reformas estructurales que reduzcan la burocracia y fomenten la transparencia.

IX. Bibliografía Consultada

Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (4th ed.). Routledge.

Dye, K. M., & Stapenhurst, R. (1998). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. The World Bank Institute.

Espejo-Pingus, Luz Merlita, & Cruz-Ipanaque, Shakespeare Voltaire. (2023). El Control en las Contrataciones Públicas. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 16(2), 196-208. Epub 31 de julio de 2024.
<https://doi.org/10.37843/rted.v16i2.395>

Gilli, Juan José. 2014. La corrupción: análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* N.º 61 | octubre 2014 | pp. 39-63 | ISSN 1852-5970

Los Ángeles Times. (2022, 29 de septiembre). Panamá: Concluye audiencia en caso de sobornos de Odebrecht. recuperado de <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-09-29/panama-concluye-audiencia-en-caso-de-sobornos-de-odebrecht>

Luciani, Diego Sebastián. 2020. Corrupción, Estado

de derecho y derechos humanos: manual de casos / coord. por Claudio Nash Rojas, Marie-Christine Fuchs, 2020, ISBN 978-84-1378-122-8, págs. 69-84

Luciani, Diego Sebastián; Rodríguez Puerta, Ma. José, Dir. 2021. *La corrupción en la contratación pública*. Universitat Autònoma de Barcelona. Programa de Doctorat en Dret
<<https://ddd.uab.cat/record/268120>> [Consulta: 10 octubre 2024].

Luciani, Diego Sebastián. 2024. Transparencia y ética en las Contrataciones. In *contrataciones públicas junto a la Fundación General de la Universidad de Salamanca*. Curso Online
<https://info.doinglobal.com/es-ar/contrataciones-publicas>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.

Procuraduría de la Administración de Panamá. (2019). pdf-caso-odebrecht.pdf. recuperado de <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2019/07/pdf-caso-odebrecht.pdf>

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. Transparency International.
<https://www.transparency.org>

Villareal, T. (2020). La contratación pública, como especialidad de estudio jurídico. *Revista Cathedra*, (11), 53-59.
<https://doi.org/10.37594/cathedra.n11.356>



LA VIGILANCIA DE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS FORMALIZADAS CON EL PROCESO DE LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE PANAMÁ.

Por: Eduardo Ferguson

*"Los libros rompen los grilletes del tiempo, y son una prueba de que los humanos pueden hacer magia".
Carl Sagan. (1934-1996)*

Contenido. Introducción. I. Objeto de la Interventoría de los Contratos. II. El Contrato de Interventoría en la Contratación Pública en Panamá. III. El Contrato de Interventoría bajo el Procedimiento de Ley Orgánica del Banco. IV. Formas de la Interventoría y Supervisión de los Contratos. V. Supervisión en la Ejecución de los Servicios. VI. Responsabilidades No Inherentes al Interventor. VII. Control y Seguimiento en la Administración Pública. VIII. Disposición en la Contratación por Ley Orgánica del Banco. IX. Diferencia entre la Interventoría y el Contrato de Consultoría. X. Supervisión e interventoría. XI. Conclusiones XII. Recursos Bibliográficos.

I. Introducción:

El control y la ejecución de los servicios contratados por el Estado constituyen una de las principales debilidades de la contratación pública, situación de la cual no escapan las contrataciones formalizadas mediante el proceso interno del Banco, conforme a su Ley Orgánica.

Parte de la doctrina se centra en el estudio de los principios rectores que deben guiar la selección del contratista, los derechos y obligaciones de las partes contratantes, así como los procesos de adjudicación, ejecución y liquidación de los contratos; sin embargo, suele omitirse el análisis de los mecanismos de control que deben incorporarse en los contratos para garantizar que los servicios

recibidos cumplan con los términos de referencia establecidos y se ejecuten de manera oportuna, conforme a lo pactado.

Dicha vigilancia puede ejercerse a través de un tercero contratado específicamente por la entidad, o mediante condiciones estipuladas en el contrato que asignen la responsabilidad a un Gerente de Proyecto o a un equipo interdisciplinario de la institución para la supervisión del cumplimiento de los servicios, con el objetivo de asegurar que se alcancen tanto las expectativas cuantitativas como cualitativas del servicio contratado.

El doctor Daniel Terrón Santos, en su obra *Gestión y administración de contratos* (2025, p. 12), establece esta función como una obligación de las entidades y

señala que, “el control de la ejecución y calidad de contratos públicos es esencial para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente, que se cumplan los objetivos establecidos y que se mantenga la transparencia en las operaciones gubernamentales. Además, ayuda a prevenir posibles problemas y desviaciones, lo que a su vez contribuye a la satisfacción de todas las partes involucradas en el proceso contractual...” (Terron Santos, año 2025, p. 12).

En el desarrollo de este trabajo denominaremos contrato de interventoría al instrumento jurídico mediante el cual se ejerce el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico sobre otro contrato principal.

II. El Contrato de Interventoría en la Contratación Pública en Panamá.

La interventoría de los contratos tiene como propósito que la institución ejerza el control y la vigilancia sobre la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, independientemente del tipo de contrato, con el objetivo de asegurar las calidades exigidas en los pliegos de cargos, los términos de referencia o las especificaciones técnicas.

Para contar con una definición precisa y de derecho comparado, se cita a la Agencia Nacional de Contratación Pública de Colombia -Colombia Compra Eficiente-, que establece en qué consiste el contrato de interventoría:

“...La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal en los siguientes casos:

(i) Cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos,

(ii) Cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o

(iii) Cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique.

Cuando la Entidad Estatal lo encuentre justificado, puede determinar que la interventoría no sólo se refiera al seguimiento técnico, sino también a los aspectos administrativos, financieros, contables y/o jurídicos del contrato. El contrato de interventoría debe ser supervisado directamente por la Entidad Estatal, en consecuencia, siempre que una Entidad Estatal suscriba este tipo de contratos debe designar a un funcionario que haga la supervisión del contrato y que verifique su cumplimiento en las condiciones pactadas. ...”

Nuestro sistema de Contratación Pública se encuentra regulado en la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y su ámbito de aplicación de acuerdo al Artículo 1, indica que “el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los contratos que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales...” (Asamblea Nacional de Panamá, 2020, art. 1).

Con relación al contrato de interventoría, de acuerdo con la legislación vigente, se formalizará mediante el procedimiento general de contratación, aplicando todas las formalidades y principios existentes para la selección del proveedor. Es importante destacar que esta modalidad contractual está reconocida en nuestra legislación como una consultoría; sin embargo, no compartimos que el legislador no haya otorgado la debida importancia a estos servicios.

Para tener claridad sobre nuestra legislación, se puede consultar el Artículo 115 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula los contratos de consultoría en el marco de la contratación pública (Asamblea Nacional de Panamá, 2020).

“...Artículo 115. Contrato de consultoría. Quedan comprendidos dentro de los contratos de consultoría los contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría y gerencia de obras o de proyectos, así como la dirección, la programación, el análisis, el diseño, los planos, los anteproyectos y servicios similares.

Queda entendido que cualquier persona que sea contratada como consultor para elaborar estudios, proyectos de factibilidad, diagnósticos, planos, diseños y demás objetos que tengan relación con un proyecto no podrá participar, por sí o por interpuestas personas, en el futuro acto de selección de contratista por existir incompatibilidad o conflicto de interés.

Por la naturaleza, las características económicas, los usos, las costumbres y las prácticas propias de las actividades de exploración, desarrollo y explotación de recursos minerales e hidrocarburos, se exige de la aplicación de esta norma a las industrias dedicadas a dichas actividades. Las empresas que participen en la elaboración de análisis técnicos, económicos, de prefactibilidad, factibilidad, planificación o estructuración de proyectos y demás estudios relacionados con la ejecución de concesiones de exploración minera o de hidrocarburos o sus derivados podrán participar en la etapa de desarrollo y explotación de dichos proyectos, porque no existe conflicto de interés.

A los contratos de consultoría, se les aplicarán las reglas generales de la contratación pública...”

III. El Contrato de Interventoría en la Contratación Pública bajo el procedimiento de Ley Orgánica del Banco.

Habiendo definido en que consiste el contrato de interventoría y establecido cual es la norma general para formalizar un contrato bajo esta modalidad, pasemos a ver la metodología del Banco en los procesos de supervisión de los servicios contratados, bajo la modalidad del procedimiento de contratación de Ley Orgánica del Banco. Estas contrataciones se formalizan con las políticas y lineamientos establecidas a lo interno del Banco, de conformidad con su manual de compra; por lo que la estructura del contrato cuenta con matices corporativos, con el objeto de poder negociar servicios especializados de banca. A pesar de esta especialidad; este contrato de acuerdo con la doctrina del derecho se enmarca como un contrato público.

IV. Formas de la Interventoría y Supervisión de los Contratos.

Podemos definir dos fórmulas para la interventoría o seguimiento de los contratos. El realizado por el propio Banco, a través de su equipo de trabajo o el personal del Banco calificado e idóneo o la contratación de un tercero.

En ambos casos, ya sea mediante la contratación de un tercero o a través del seguimiento realizado por la propia administración, resulta fundamental que el Gerente de Proyecto asignado para supervisar las tareas del servicio contratado cuente con la independencia necesaria. Solo así podrá emitir juicios objetivos que garanticen el correcto desarrollo del proyecto y asegurar que la información fluya de manera transparente hacia ambas partes contratantes.

A. Interventoría o Seguimiento de los Contratos Realizado por el Equipo o Personal del Banco.

El control administrativo del contrato, que recae en la unidad solicitante de los servicios dentro de la administración pública y de los cuales no escapan las contrataciones públicas formalizadas por la Ley Orgánica del Banco, por la magnitud e importancia de los proyectos, debe apoyarse en los gerentes o administradores de proyectos para vigilar que los servicios contratados se ejecuten en los términos convenidos y de forma oportuna.

En este sentido, la interventoría o supervisión no constituye un lujo en la actividad contractual pública sino una necesidad fundamental para garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública.

La implementación de controles adecuados permite:

1. Prevenir conflictos derivados del incumplimiento contractual.
2. Detectar de manera temprana desviaciones en los plazos, costos y calidad de los servicios.

En un mundo ágil como el actual, la ejecución de un proyecto en las dimensiones antes señaladas (plazos, costos y calidad de los servicios) debe ser medible. El Gerente de Proyecto o el contrato

de interventoría permite el manejo de los tiempos de un proyecto, planificar, monitorear y controlar el uso del tiempo para asegurar que las actividades se completen a tiempo, se cumplan los plazos y se alcancen los objetivos del proyecto de acuerdo con el cronograma acordado por las partes.

3. Asegurar la adecuada rendición de cuentas frente a los órganos de fiscalización.

4. Reducir riesgos presupuestarios, legales y financieros que pudieran derivarse de una mala ejecución contractual.

5. Verificación de la implementación del Plan de Manejo Ambiental y de ser necesario verifica que los servicios o bienes cumplan con las calidades establecidas en el pliego verde (Pliego Verde: obligaciones de carácter ambiental)

6. Promover la confianza ciudadana en los procesos de contratación pública.

Un contrato de interventoría, bajo la modalidad prevista en nuestra Ley Orgánica, permite formalizar la supervisión de servicios especializados en materia bancaria y, al mismo tiempo; garantizar el cumplimiento oportuno de las directrices de la Superintendencia de Bancos de Panamá, autoridad reguladora del sistema financiero nacional.

Finalmente, la ausencia de controles efectivos no solo compromete la correcta ejecución de los proyectos, sino que también puede afectar la imagen institucional y reputacional, la responsabilidad patrimonial del Estado y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, se vuelve imperativo fortalecer los sistemas de supervisión y seguimiento, combinando herramientas jurídicas, administrativas y tecnológicas que permitan una trazabilidad real de cada etapa del contrato.

Para ilustrar transcribimos una cláusula específica realizada para el seguimiento de los servicios contratados inmerso en un contrato:

(ADMINISTRADORES DE EL PROYECTO) Con el fin de garantizar la correcta ejecución del presente Contrato, cada parte se obliga a designar, desde el inicio de **EL PROYECTO**, un Administrador de Proyecto que actuará como enlace principal y canal

oficial de comunicación entre **LAS PARTES** durante todo el proceso objeto de este Contrato.

Administrador de Proyecto de la Contratista: LA CONTRATISTA deberá designar un Administrador de Proyecto con experiencia comprobada en la gestión de proyectos de naturaleza y complejidad similar, quien será responsable de:

1. Planificar, coordinar, supervisar y dar seguimiento a todas las actividades relacionadas, conforme al alcance, cronograma y entregables establecidos en el presente Contrato.

2. Mantener comunicación constante, oportuna y documentada con el Administrador de Proyecto designado por **EL BANCO**, siendo este el canal oficial para la gestión de requerimientos, cambios, incidencias y cualquier aspecto operativo o técnico del proyecto.

3. Monitorear el cumplimiento de hitos, plazos y estándares de calidad, gestionando de manera proactiva las acciones correctivas necesarias.

4. Preparar y remitir reportes de avance, como mínimo de forma quincenal, o con la frecuencia que **EL BANCO** requiera, incluyendo detalle de tareas ejecutadas, tareas pendientes, riesgos identificados y medidas adoptadas.

5. Coordinar y asegurar la disponibilidad de los recursos técnicos, humanos y materiales que **LA CONTRATISTA** deba proveer para la correcta ejecución del proyecto.

6. Asistir y participar activamente en todas las reuniones de seguimiento convocadas por **EL BANCO**.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas para el Administrador de Proyecto de **LA CONTRATISTA** se considerará un **incumplimiento grave del Contrato**, habilitando a **EL BANCO** para exigir la sustitución inmediata del Administrador designado, así como para aplicar las penalidades contractuales correspondientes y, de ser el caso, ejercer las demás acciones previstas en este Contrato y en la ley.

Administrador de Proyecto del Banco: EL BANCO designará un Administrador de Proyecto que será el punto de contacto oficial con **LA CONTRATISTA**, encargado de:

1. Recibir, validar y coordinar la aprobación de los entregables conforme a los criterios establecidos y por los designados por las áreas correspondientes. Así como la de coordinar las certificaciones necesarias a los entregables que presente **LA CONTRATISTA**.

2. Gestionar internamente los recursos, aprobaciones y autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto.

3. Canalizar todas las comunicaciones y solicitudes hacia **LA CONTRATISTA** a través de su Administrador de Proyecto.

Canal Oficial de Comunicación: Toda comunicación relevante para la ejecución del proyecto deberá realizarse entre los Administradores de Proyecto designados, salvo acuerdo expreso y por escrito de las partes para establecer un procedimiento alternativo.

B. Interventoría o Seguimiento de los Contratos Realizado por la Contratación de un Tercero.

Cuando un proyecto o servicio a implementar presenta un alto grado de especialización, debe gestionarse mediante un contrato con términos claramente definidos. Dicho contrato debe contemplar la supervisión o dirección general por parte de especialistas externos e independientes de la administración, lo que garantiza un control más riguroso y efectivo. Estos especialistas tendrán la responsabilidad de fiscalizar las actividades del proyecto, exigiendo que los servicios contratados se ejecuten conforme a lo pactado y dentro de los plazos establecidos.

Tener el control de los servicios contratados no constituye una prerrogativa, sino una responsabilidad que debe ser asumida por la unidad contratante y la administración, y estar expresamente establecida como actividad dentro del contrato. Tradicionalmente, esta función se delega en un servidor público; sin embargo, cuando se asigna a un tercero como el Gerente de Proyecto, tanto este como la unidad solicitante cuentan con un respaldo

adicional que les permite dar un seguimiento más efectivo a los contratos de mayor complejidad.

Este contrato especializado de seguimiento en el procedimiento de Ley Orgánica para seleccionar al contratista es abreviado, siguiendo las directrices de contratar empresas solidas en cuanto a experiencia, solvencia económica, financiera; toda vez que esta empresa, se constituye en un asesor directo del Banco.

V. Supervisión en la Ejecución de los Servicios.

La vigilancia del contrato, como se explicó en líneas anteriores, puede ser realizada por la unidad solicitante del servicio, ya que recae naturalmente en quienes conocen con mayor precisión la necesidad que motivó la contratación; de conformidad con los términos y condiciones pactados. Generalmente, esta función se asigna a los funcionarios que elaboraron los términos de referencia o especificaciones técnicas y que comprenden las características y beneficios del servicio requerido.

Importante, hay que destacar que por lo general los colaboradores conocedores de los servicios requeridos por el Banco, suelen estar inmersos en múltiples responsabilidades administrativas, técnicas y profesionales propias de su cargo. Esta carga de trabajo dificulta que puedan dedicar el tiempo y los recursos necesarios para llevar un seguimiento riguroso de la ejecución del contrato.

Lo anterior genera el riesgo que los procesos de supervisión no se realicen de manera adecuada, lo que puede traducirse en incumplimientos, retrasos o deficiencias en la calidad de los servicios recibidos. Por esta razón, resulta indispensable contar con mecanismos adicionales de control, tales como:

1. La designación de un supervisor o interventor especializado denominado Gerente de Proyecto. Para ello el Banco cuenta con una oficina especializada para poder ayudar a las diversas gerencias

2. El acompañamiento de equipos interdisciplinarios que evalúen la ejecución desde perspectivas técnicas, financieras y jurídicas; el Gerente de Proyecto interno del

Banco se convierte en el pulmón para que todos los profesionales de la institución puedan aportar soluciones a los diversos temas que van incorporándose en la ejecución de un proyecto.

3. La implementación de herramientas tecnológicas que permitan un seguimiento en tiempo real del cumplimiento contractual.

De esta forma, la supervisión deja de ser una tarea secundaria y se convierte en una función esencial para asegurar que los servicios contratados se ejecuten conforme a los términos establecidos, en tiempo oportuno y con la calidad esperada.

Diversas legislaciones reconocen la relevancia de garantizar un adecuado seguimiento a los servicios contratados. En este sentido, los doctores en Derecho Tarcila Reis y Eduardo Jordão (Brasil, 2016, página 206), en su estudio sobre la unidad y dispersión del régimen contractual, destacan como práctica innovadora hace una década, la implementación de contratos de interventoría en calidad de agentes auxiliares de la administración pública:

“...La fiscalización del contrato es entendida más como un poder un deber de la administración, que como un poder unilateral. La fiscalización puede ser ejercida de manera pasiva (mero acompañamiento de las actividades contractuales por los agentes administrativos) o activa (cuando el particular depende de su concretización, por medio de exámenes o aprobaciones. El contrato define como se realiza la fiscalización, especificando los instrumentos, la periodicidad y el eventual auxilio de terceros. En este sentido una práctica innovadora que viene siendo adoptada en los contratos recientes de largo plazo es la contratación de agentes particulares para auxiliar a la administración...” (La contratación pública en América Latina, Universidad Externado de Colombia, editores José Benavides, Pablo Moreno Cruz – Bogotá, página 206).

Venezuela, a pesar de sus vaivenes políticos, a través de sus catedráticos conformados por el equipo de investigación del Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila —Víctor Rafael Hernández, José R. Araujo, Alejandro Canónico Sarabia, Mauricio R. Pernía Reyes y Miguel

Torrealba Sánchez—aporta importantes reflexiones sobre este tema:

“...En la fase de ejecución del contrato, la Administración contratante se manifiesta con mayor fuerza, porque esta debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes, para asegurar que se materialice definitivamente el objeto de la contratación. Es allí donde la potestad de control y supervisión se ejerce a través de la figura de los supervisores o ingenieros inspectores, de acuerdo con la naturaleza del contrato...” (La contratación pública en América Latina, Universidad Externado de Colombia, editores José Benavides, Pablo Moreno Cruz – Bogotá, página 698).

VI. Responsabilidades No Inherentes al Interventor Tanto Interno del Banco como Externo.

La labor del interventor, gestionada por el Administrador de Proyecto, también tiene límites en sus funciones. La unidad solicitante del servicio debe concentrarse en la toma de decisiones relacionadas con modificaciones contractuales, ya sea en lo referente al aumento de los servicios, la rectificación de la vigencia u otros aspectos propios de la relación contractual.

Por su parte, la función del interventor o Administrador de Proyecto se limita a proporcionar información objetiva sobre los hechos o circunstancias que puedan impactar la ejecución prevista en los cronogramas de trabajo. Asimismo, debe advertir oportunamente sobre las desviaciones en la prestación de los servicios contratados, de manera que el Banco cuente con los elementos necesarios para adoptar decisiones oportunas y adecuadas.

VII. Control y Seguimiento en la Administración Pública.

La Administración Pública tiene la obligación de controlar y supervisar sus contratos. Ponemos por ejemplo la legislación española que establece la obligatoriedad de contar con un responsable para supervisar la ejecución de los servicios contratados, que regula esta figura de la forma siguiente:

“Artículo 62. Responsable del contrato.

1. Con independencia de la unidad encargada del seguimiento y ejecución ordinaria del contrato que figure en los pliegos, los órganos de contratación deberán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a él.

2. En los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el director Facultativo conforme con lo dispuesto en los artículos 237 a 246.

3. En los casos de concesiones de obra pública y de concesiones de servicios, la Administración designará una persona que actúe en defensa del interés general, para obtener y para verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, especialmente en lo que se refiere a la calidad en la prestación del servicio o de la obra.” (Ley 9/2017, art. 62).

El Banco debido a la complejidad y la magnitud de algunos proyectos, su gestión interna para dar seguimiento a los servicios contratados no es siempre la más adecuada o efectiva. Por esta razón; el Estado y en este caso el Banco, deben contar en sus proyectos complejos, una interventoría de vigilancia o ejecución externa que asegure el seguimiento correcto del contrato. Esta especialidad de contratar a un tercero la debe definir los gestores de la contratación principal que deben contar con el presupuesto, tanto para el contrato de servicio como el contrato de interventoría.

VIII. Disposición en la Contratación por Ley Orgánica del Banco.

Nuestro manual de procedimientos, de acuerdo con las políticas y directrices para la formalización de contratos por Ley Orgánica, establece que las especificaciones técnicas deben señalar la inclusión de un Gerente de Proyecto o de inspectores de obra, siguiendo las siguientes directrices: en los contratos de obra siempre contarán con inspectores y, en los

contratos relacionados con servicios estratégicos del Banco, se designará un Gerente de Proyecto.

Ante esta política, el problema principal del Banco radica en que las unidades administrativas no consideran, en sus proyectos estratégicos, la necesidad de contar con el presupuesto adicional para la contratación de un tercero, o la inclusión de administradores de proyecto o Gerentes de Proyecto internos de la institución en la contratación regida por la Ley Orgánica del Banco; con el objeto de que estos administradores garanticen la vigilancia y la ejecución de los proyectos en los términos acordados.

IX. Diferencia entre la Interventoría y el Contrato de Consultoría.

Como una crítica al sistema de compras, unidades gestoras de requerimientos, hasta los entes de control y fiscalización interna como externa; desconoce que existe una diferencia entre el contrato de consultoría y el de Interventoría.

Por lo general al contrato de interventoría se la cataloga como consultoría y de ello no escapa nuestra Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo y Laboral, en sus sentencias, citando como por ejemplo “De acuerdo con el Contrato 01-2014, se otorga la Consultoría para la interventoría, asesoría, administración, asistencia técnica y seguimiento de esta construcción a Sosa Arquitectos Urbanistas Consultores”.

Es importante tener presente que el contrato de prestación de consultoría y el contrato de interventoría corresponden a dos modalidades contractuales distintas; toda vez que, existe una relación de género y especie entre ellos, tal como citamos en líneas superiores el Artículo 115 de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula los contratos de consultoría en el marco de la contratación pública (Asamblea Nacional de Panamá, 2020); el cual detallamos un extracto nuevamente:

“...Artículo 115. Contrato de consultoría. Quedan comprendidos dentro de los contratos de consultoría los contratos que tienen por objeto la interventoría, asesoría y gerencia de obras o de proyectos, así como la dirección, la programación, el análisis, el diseño, los planos, los anteproyectos y servicios similares...”

Desde el punto de vista práctico y jurídico conservan diferencias claras. En términos generales:

1. El contrato de consultoría se centra en la realización de estudios, diseños y asesorías técnicas relacionadas con la supervisión y control de proyectos.
2. El contrato de interventoría se enfoca en gerencia y dirección de obras o proyectos. Se trata, en consecuencia, de una especialidad que comparte como una característica espacial, personal técnico y especializado en gerencia de proyecto. Por ello, este tipo de contrato se distingue porque las obligaciones que lo conforman poseen un marcado carácter intelectual y requieren de conocimientos aplicados al desarrollo de proyectos específicos.

Por su parte, el contrato de prestación de servicios tiene un alcance más amplio, ya que se orienta hacia actividades vinculadas con la administración o el funcionamiento de una entidad. Dentro de este marco pueden incluirse labores técnicas o no técnicas, profesionales o no profesionales. Lo determinante en este caso es que las obligaciones guarden relación directa con el apoyo al funcionamiento administrativo o a la gestión de la organización.

X. Supervisión e interventoría.

Para finalizar, es importante señalar que la supervisión de un contrato siempre estará a cargo de un colaborador o funcionario público de la institución que ejerza la actividad contractual. Este rol no requiere necesariamente una especialización técnica.

La interventoría por su parte; podrá ser ejercida internamente dentro de una institución, por ejemplo: a través de una Gerencia u Oficina de Proyectos conformada por Gerentes de Proyecto o mediante un contratista externo. En ambos casos, las personas responsables deberán contar con conocimientos especializados técnicos, económicos y jurídicos que permitan garantizar la correcta ejecución de contratos complejos.

Responsabilidades. Tanto el supervisor, como el contratista externo o la oficina interna que ejerza funciones de interventoría, asumen responsabilidades en la adecuada ejecución del proyecto. Esto es

fundamental, ya que de sus informes se derivan decisiones relevantes, como la autorización de pagos a los contratistas.

XI. Conclusiones.

El análisis realizado evidencia que la interventoría constituye un mecanismo esencial de control y vigilancia en la contratación pública, cuya finalidad es garantizar la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, la calidad de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Si bien nuestra legislación la enmarca dentro de la consultoría, se observa una insuficiente valoración normativa de su importancia estratégica, lo cual limita su verdadero alcance como herramienta de transparencia y eficiencia en la gestión contractual.

En el caso del Banco, aunque existen directrices internas que disponen la inclusión de inspectores de obra o Gerentes de Proyecto en los contratos formalizados bajo su Ley Orgánica, persiste como problema la falta de previsión presupuestaria y de planificación administrativa para incorporar estos mecanismos en los proyectos estratégicos. Esta situación refleja la necesidad de fortalecer la cultura institucional de supervisión, asegurando que las unidades administrativas reconozcan el valor de la interventoría como elemento indispensable para la ejecución exitosa de los proyectos.

Aún cuando la administración manifieste la disposición de dar seguimiento a un proyecto, la unidad solicitante difícilmente podrá asumir de manera efectiva las funciones de supervisión si no cuenta con los recursos necesarios. La ausencia de tiempo suficiente, de herramientas de control y de apoyo de un equipo interdisciplinario, limita su capacidad para velar por el cumplimiento de las tareas, así como de los términos de referencia pactados en el contrato.

De ahí la importancia de contar con un Gerente de Proyecto debidamente designado, con independencia técnica y capacidad de gestión, que actúe como enlace entre las partes contratantes. Este perfil debe reunir competencias en planificación, seguimiento y control, además de habilidades de coordinación con especialistas de distintas áreas. Su función no solo es supervisar la ejecución del servicio, sino también garantizar que la información

fluya de manera oportuna y objetiva, contribuyendo a la toma de decisiones informadas, la mitigación de riesgos y el logro de los resultados esperados.

A todos los profesionales del derecho que realizamos compras, debemos realizar el impulso para que los diputados, aprueben cambio en la legislación existente; con el objeto de que el contrato de interventoría o de vigilancia de los servicios, en el compendio normativo de la Ley que regula la contratación pública, sea desligado del contrato de consultoría.

En consecuencia, concluimos que la interventoría no solo es un requisito formal, sino un instrumento de gobernanza y control, cuya consolidación requiere tanto ajustes normativos como un compromiso real de las entidades contratantes para dotarla de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios.

XII. Recursos Bibliográficos.

1. Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. (2024, septiembre 25). ¿En qué consiste el contrato de interventoría? Colombia Compra.

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/pregunta-frecuente/en-que-consiste-el-contrato-de-interventoria>

2. Asamblea Nacional de Panamá. (2020). Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 1 [Gaceta Oficial N° 29107-A, 7 de septiembre de 2020]. <https://www.gacetaoficial.gob.pa>

3. Asamblea Nacional de Panamá. (2020). Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020. Artículo 115 [Gaceta Oficial N° 29107-A, 7 de septiembre de 2020]. <https://www.gacetaoficial.gob.pa>

4. Banco Nacional de Panamá. (s. f.). Manual para adquisición de bienes, obras y servicios.

5. Benavides, J., & Moreno Cruz, P. (Eds.). (2016). La contratación pública en América Latina. Universidad Externado de Colombia.

6. Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. (2021, diciembre 13). Demanda contencioso-administrativa

de plena jurisdicción, interpuesta por la firma forense D'Guevara y Asociados, actuando en nombre y representación de la sociedad Construcciones Centrales, S. A., contra la Resolución Administrativa N.º 279 de 13 de noviembre de 2017, emitida por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) (Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme).

7. España. (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado, 272, 107714–108007. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12902>

8. Rosero Melo, B. C., & Rojas López, M. D. (2017). Contratación estatal: Interventoría y supervisión (1.ª ed.). Ediciones de la U.

9. Terron Santos, D. (2025). Gestión y administración de contratos. Doin Global; Online Smart Learning; Universidad de Salamanca.



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, LEGISLACIÓN APLICABLE Y PROCEDIMIENTOS DE LA CONTRATACIÓN EN PANAMÁ.

Por: Nadia Rengifo De León

Resumen. La Ley de Contrataciones Públicas de Panamá tiene su origen en la necesidad de regular las adquisiciones del Estado, garantizar la transparencia, eficiencia, y combatir la corrupción en los procesos de contratación de bienes, obras y servicios.

La Ley No. 22 de 2006 surge como una respuesta a la necesidad de establecer un marco legal integral para regular las contrataciones públicas.

En Panamá, la contratación pública está regida por un conjunto de normas y leyes que establecen los procedimientos y principios fundamentales para la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado, así como principios que están diseñados para crear un sistema de contratación pública que no solo sea eficiente, sino también justo, accesible y responsable.

Contenido. I. Introducción. II. Principios Fundamentales. III. Legislación aplicable para Contratación Pública. IV. Procedimiento de la Contratación Pública. V. Conclusiones. VI. Recursos Bibliográficos.

I. Introducción:

La Contratación Pública es un proceso establecido para la concertación entre el particular y la entidad pública, para la prestación de un servicio o el suministro de bien, en el que se involucran diversos aspectos, técnicos, presupuestarios y jurídicos, así como: el cumplimiento de los planes y programas de gobierno; la atención de las necesidades públicas, nacionales o locales; la debida utilización de los dineros, bienes y recursos públicos, sin dejar de tener en cuenta el deber de

eficiencia y eficacia de la actuación de la Administración Pública.

A lo largo de los años, la Ley No. 22 de 2006 ha sido modificada en varias ocasiones para mejorar y ajustar el marco normativo, especialmente para fortalecer la transparencia, incorporar nuevas tecnologías y adaptarse a cambios en las necesidades del país

La ley buscaba modernizar los procesos, reducir el burocratismo y promover una mayor participación

del sector privado, y las entidades públicas deben ajustarse a un proceso más organizado y eficiente.

II. Principios fundamentales.

Los principios de la contratación pública son las normas fundamentales para guiar los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las entidades públicas, con el objeto de garantizar que estos procesos sean transparentes, eficientes y justos.

Buscan asegurar que el uso de los recursos públicos, sean lo más eficiente posible, promoviendo la competitividad, la transparencia y la rendición de cuentas en todos los procesos de contratación pública. Además, ayudan a prevenir la corrupción, el fraude y las prácticas desleales en los procesos de contratación.

La Ley 22 de 2006 establece mecanismos y procedimientos específicos para garantizar que estas directrices se implementen y se respeten a lo largo de todo el proceso de contratación pública.

En Panamá, la contratación pública está regulada por la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que establece el régimen jurídico para la contratación pública. A continuación, detallamos los principios fundamentales que rigen la contratación pública en Panamá, los cuales se describen en el Capítulo IV de la citada Ley 22 de 2006 donde se establece que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes:

Principio de Transparencia.

La contratación pública debe ser realizada de forma abierta, clara y pública. Los procedimientos de contratación deben garantizar que toda la información sea accesible para todos los interesados y la población en general, de manera que se pueda verificar la correcta aplicación de los procesos de contratación.

Este principio se refiere a la obligación de que todos los actos y procedimientos relacionados con la adquisición de bienes, obras y servicios por parte de

las entidades públicas sean abiertos, claros, accesibles y comprensibles para todos los interesados. Este principio busca garantizar que los procesos de contratación se desarrollen de manera visible y bajo condiciones que permitan el acceso a la información relevante, promoviendo la confianza pública en la gestión estatal.

El Decreto Ejecutivo No. 98 de 2 septiembre de 2005, adoptó oficialmente el sistema PanamaCompra y se estableció la obligación de uso por parte de las instituciones de la administración central, bajo el control del Ministerio de Economía y Finanzas. El 15 de diciembre de 2005 se lanza oficialmente la primera versión de este sistema. Posteriormente, en junio de 2006 se crea la nueva Ley de Contrataciones Públicas, la Ley No. 22, que reemplazaba a la anterior Ley No. 56 de 27 de diciembre de 1995.

En Panamá, se utiliza la plataforma PanamaCompra, a través de la cual se publican los actos públicos y las ofertas recibidas, así como las decisiones de cada entidad, para que sea accesible para todos los interesados. De esta forma, cualquier proveedor tiene la posibilidad de revisar los términos y condiciones del proceso y verificar los resultados de manera pública.

Ley 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública y dispone que toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la Ley, de igual manera establece que las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

Así mismo, nuestra Constitución Política, reconoce el derecho fundamental el de acceso a la información, y establece garantía de este derecho a la acción de Habeas Data.

Según la norma panameña, en cumplimiento de este principio, se observan algunas reglas dentro de las cuales están:

- En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que

se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas.

- Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada.

- Los actos administrativos (Resoluciones, Informes, etc.) que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

Principio de Economía.

La contratación pública debe orientarse a obtener el mejor valor por los recursos del Estado. Esto implica un uso adecuado de los recursos disponibles, por lo que los procesos deben estar orientados a la optimización de costos y tiempos, evitar retrasos y trámites innecesarios que puedan incentivar prácticas corruptas en la ejecución de un contrato, para garantizar la eficiencia en el manejo de los recursos de las Administraciones, utilizando los procedimientos mínimos o esenciales para el desarrollo del proceso contractual.

El principio de economía pretende que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación, sino que cumpla con la planeación correcta para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Según el jurista Roberto Dromí, en su libro de Derecho Administrativo, la actividad preliminar al contrato de la Administración adopta las formas jurídicas propias de la función administrativa. Las etapas del procedimiento preparatorio y previo a la decisión final de la voluntad contractual de la administración sustancialmente adquieren forma de acto, reglamento, hecho o simplemente actos administrativos.

Las reglas de selección, los pliegos de cargos o los términos en referencia, para el escogimiento del contratista, deben ser claras y debidamente acatadas, en virtud de los procedimientos y etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado, sin dilaciones.

En cumplimiento de este principio, la Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 de 2006) establece parámetros dentro de los cuales podemos mencionar:

- En las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, para el escogimiento del contratista, se establecerán y cumplirán los procedimientos y las etapas estrictamente necesarios, a fin de asegurar la selección objetiva de la propuesta más ventajosa para el Estado.

- Las normas de los procedimientos de selección de contratista se interpretarán de manera que no den ocasión a seguir trámites distintos y adicionales a los expresamente previstos, o que permitan valerse de los defectos de forma o de la inobservancia de requisitos, para no decidir o proferir providencias inhibitorias.

- Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos, a fin de evitar dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

- Se adoptarán procedimientos que garanticen la pronta solución de las diferencias y controversias que, con motivo de la celebración y ejecución del contrato, se presenten.

- El acto de adjudicación y el contrato no se someterán a aprobaciones, variaciones o revisiones administrativas posteriores, ni a cualquier otra clase de exigencias o requisitos diferentes a los previstos en la Ley y demás disposiciones aplicables.

- Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección de contratista, deberán elaborarse los estudios, los diseños y los proyectos requeridos, así como los términos de referencia o el pliego de cargos, asegurándose de que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa.

- Las autoridades no exigirán sellos, autenticaciones, documentos originales o autenticados, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales ni otras formalidades o exigencias rituales, salvo cuando en forma expresa o exijan el pliego de cargos o las leyes especiales. Las entidades licitantes no exigirán documentos de carácter general emitidos por las diferentes autoridades nacionales, estos serán validados electrónicamente por la entidad licitante.

- Si en el procedimiento de selección de contratista, quien convoque, presida los actos respectivos o elabore los contratos, advirtiera o se le advirtiera que se ha pretermitido algún requisito exigido por la ley, sin que contra tal acto se hubiera interpuesto algún recurso por la vía gubernativa, deberá ordenar el cumplimiento del requisito omitido o la corrección de lo actuado.

- La entidad licitante ordenará la realización de trámites omitidos o la corrección de los realizados en contravención al ordenamiento jurídico, de oficio o a petición de parte interesada, si no se hubiera interpuesto recurso por vía gubernativa.

Principio de Responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.

Los funcionarios encargados de la contratación pública deben ser responsables de sus decisiones y actuaciones. Esto incluye la correcta aplicación de los procedimientos legales y la rendición de cuentas respecto a la gestión de los recursos públicos, por lo que los actos administrativos deben ser motivados y justificados, y las autoridades competentes deben supervisar que los procesos se realicen de acuerdo con la ley y los procedimientos establecidos.

Los servidores públicos deben actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Esto debe aplicarse a todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo.

Destaca la norma panameña que los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos, deben mantener una conducta ajustada al ordenamiento jurídico y tienen obligaciones establecidas por Ley, de no cumplirlas, pueden ser sancionados, dado que cada servidor público es responsable de sus actuaciones, la extralimitación de esta, así como de las omisiones.

Dentro de las obligaciones de cada servidor público están:

- Procurar el cumplimiento de los fines de la contratación.

- Vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato.

- Proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.

- Dirección y manejo del proceso de selección y la actividad contractual (El jefe o representante de la entidad licitante, podrá delegar en otros servidores de la entidad).

- Cumplir con los términos establecidos en la Ley, por lo que la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada.

Dentro de las normas que regulan las actuaciones de los servidores públicos están la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dicta normas de procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones y el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”.

Principio de Eficacia.

Este principio se refiere a la capacidad en los procesos de contratación para lograr los objetivos establecidos de manera óptima y dentro de los plazos y condiciones definidos. Este principio busca asegurar que los resultados deseados se alcancen con éxito, respetando los criterios establecidos en el proceso de contratación, y se cumpla con los objetivos de la entidad pública de forma eficiente.

La eficacia en la contratación pública no se mide solo por el cumplimiento formal de las normas, sino por la capacidad de los contratos para alcanzar los propósitos y objetivos definidos. Este principio se enfoca en asegurar que los recursos asignados al contrato produzcan el impacto esperado.

La eficacia en la relación con las administraciones públicas supone que deben tener actitud para cumplir con sus fines y objetivos de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización y sus funciones.

La eficacia se mide por la calidad de los resultados alcanzados, y no solo por el cumplimiento de los términos contractuales.

- Maximización de los Resultados: la eficacia busca que los recursos públicos invertidos generen el mayor beneficio posible para la sociedad, generando un impacto positivo y duradero.

- Manejo adecuado de imprevistos y valoración de los contratos: Involucra la capacidad de gestionar adecuadamente los riesgos o imprevistos durante la ejecución del contrato, de manera que no afecten el cumplimiento de los objetivos. Identificar cuándo un contrato no está logrando los resultados esperados y tomar acciones correctivas a tiempo.

- Transparencia y Responsabilidad: Los recursos del Estado se están utilizando de manera adecuada y que los proyectos y contratos realmente cumplen con los objetivos para los que fueron establecidos.

Este principio resume en aplicar las normas y procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa se solicite en el pliego de cargos o leyes especiales.

Principio de Publicidad.

Los procesos de contratación pública deben ser anunciados públicamente para garantizar que cualquier interesado pueda conocer y participar. Esto se logra mediante la divulgación de información sobre los procedimientos en plataformas de acceso

público, como el sistema de contrataciones electrónicas PanamaCompra.

Se refiere a la obligación de hacer pública toda la información relevante relacionada con los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, con el fin de garantizar la transparencia y permitir el acceso a la información a todos los interesados. Su objetivo es informar al público sobre las decisiones y actuaciones del gobierno en materia de contratación, para que puedan ser verificadas por la ciudadanía y entidades de control.

Con la práctica de este principio se asegura la transparencia y el control social sobre las actuaciones del estado y los involucrados en un proceso de contratación pública. Este principio es vital para la protección de los derechos de las partes involucradas y garantiza que los actos se lleven a cabo de manera abierta y accesible, fortalece la confianza en las entidades y protege los derechos y libertades de las partes involucradas.

Los actos que realicen las diferentes instituciones del Estado serán debidamente publicados a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” y motivados por las entidades contratantes, de conformidad con los mecanismos que establece la Ley, lo cual será garantizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

El artículo 30 de la Ley 22 de 2006, establece los parámetros para la aplicación de este principio:

- Los servidores públicos darán publicidad a los procedimientos de selección de contratista por medio del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” para que el más amplio grupo de posibles proponentes y el público en general estén enterados.

- Los servidores públicos prepararán los pliegos de cargos y demás documentos en un lenguaje claro, preciso y conciso.

- Los actos de apertura de propuestas y los realizados por vía electrónica estarán abiertos al público.

- Los servidores públicos pondrán a disposición de los posibles proponentes los pliegos de cargos y demás documentación e información

relevante desde el momento en que se anuncia la convocatoria del acto público respectivo en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” hasta que finaliza la etapa contractual.

- Los servidores públicos elaborarán los instructivos y manuales de forma clara y concisa.

Principio de Eficiencia.

Las contrataciones que realicen las Entidades deberán efectuarse bajo las mejores condiciones de calidad, precio y plazos de ejecución y entrega y con el mejor uso de los recursos materiales y humanos disponibles. Las contrataciones deben observar criterios de celeridad, economía y eficacia.

El principio de eficiencia es la regla o criterio de gestión económico-financiera pública consistente en lograr la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una entidad, organización, programa, proyecto, actividad o función públicos y los recursos empleados para conseguirlos, para cumplir razonablemente las expectativas de la sociedad persigue la reducción de las cargas administrativas y la simplificación de procedimientos, con el fin de promover la eliminación de obstáculos injustificados a la actividad económica y favorecer el crecimiento económico.

Este principio busca optimizar los recursos públicos, que los mismos sean utilizados de manera adecuada, logrando los máximos beneficios con el menor gasto posible. Dado que los recursos públicos son limitados. Poniendo en práctica el principio de eficiencia se logra reducir la burocracia, ya que un proceso eficiente implica que no haya trámites innecesarios o excesivos que dificulten la ejecución de los contratos. Lograr el fomento de la competitividad entre proveedores, ya que cada uno sabe que el Estado está buscando la mejor relación calidad-precio y plazo. Esto puede llevar a que los proveedores presenten ofertas más competitivas y de mayor calidad.

La Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22 de 2006) dispone que es eficiente la actividad cuando se utilizan la capacitación y los medios adecuados de manera diligente para cumplir las tareas y obligaciones con ahorro de tiempo y de gastos, simplificando los procedimientos burocráticos, para

esto establece parámetros para la aplicación de este principio, dentro de los cuales están la capacitación del personal que permita su funcionamiento y el de las demás entidades contratantes para que puedan ejecutar exitosamente todas las actuaciones inherentes a los procedimientos de selección de contratista y los contratos, de lo cual se encargará la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Principio del Debido Proceso.

El principio es un derecho fundamental que se encuentra enmarcado en la Constitución Política, garantiza que los procedimientos de contratación se realicen en cumplimiento de todas las garantías legales y constitucionales. Se refiere a la obligación de que todos los procedimientos de contratación sean conducidos de manera adecuada, justa, apegada a la norma y transparente, garantizando a todos los interesados la oportunidad de ser escuchados, presentar pruebas y defender sus derechos durante el proceso, garantiza que los actos administrativos y decisiones en un proceso de contratación pública se realicen conforme a una serie de reglas y procedimientos predeterminados y establecidos en la legislación y se respete el derecho de las personas y entidades involucradas a ser informadas, participar y defender sus intereses a lo largo del proceso.

Las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso y la debida motivación del acto es uno de los aspectos fundamentales para su emisión. El debido proceso en la contratación pública exige que las autoridades actúen conforme a la normativa vigente, respetando los derechos de los participantes y las reglas del procedimiento, de tal manera que el resultado del proceso sea legal, equilibrado y predecible.

Todos los procedimientos de contratación pública deben ceñirse estrictamente a la ley, los reglamentos y demás normativas aplicables. No pueden realizarse contrataciones fuera de los marcos legales establecidos.

Los parámetros legales para la aplicación de este principio son los siguientes:

- Los servidores públicos observarán las reglas del debido proceso en todas las etapas del

procedimiento de la contratación pública y durante la ejecución del contrato hasta su liquidación.

- Los servidores públicos están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

- Los servidores públicos están obligados a contestar en tiempo oportuno los reclamos y los recursos de acuerdo con lo que establece esta Ley.

Principio de Igualdad de oportunidad de los proponentes.

Las reglas del proceso de contratación deben ser iguales para todos los participantes, sin favorecimientos o discriminación. Se asegura que todos los oferentes tengan las mismas oportunidades y condiciones para participar en los procesos de contratación.

El Principio de Igualdad de los Proponentes prohíbe a las entidades fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

El servidor público tendrá como regla invariable de sus actos y decisiones, el respetar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el país, sin distinción de raza, nacimiento, nacionalidad, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Los servidores públicos y contratistas en sus actuaciones y decisiones pondrán todo su empeño para no tener designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

Este principio tiene por objeto garantizar la actuación imparcial de las entidades públicas dentro del procedimiento de selección de contratista en todas sus etapas, que les permita a los proponentes hacer ofrecimientos de la misma índole y tener las mismas posibilidades u oportunidades para competir en condiciones de justicia, equidad y no discriminación, de resultar adjudicatarios.

La norma establece parámetros para la aplicación de este principio:

- Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro.

- Las entidades no podrán fijar en los pliegos de cargos cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas ni señalar marcas comerciales, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

- La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos.

El cumplimiento de este principio fomenta la competencia entre los oferentes para garantizar que el Estado adquiera los bienes, obras o servicios en las mejores condiciones posibles. La competencia ayuda a reducir costos y mejorar la calidad de los productos y servicios adquiridos. Las contrataciones deben ser abiertas, con la participación de una variedad de oferentes, para evitar prácticas que restrinjan la competencia.

III. Legislación aplicable para contratación pública.

La legislación panameña sobre contrataciones públicas está orientada a garantizar que los procesos sean transparentes, eficientes y competitivos, con el fin de proteger los recursos del Estado y fomentar la participación equitativa de los oferentes.

En Panamá, la contratación pública está regida por un conjunto de normas y leyes que establecen los procedimientos y principios fundamentales para la adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado.

1. Texto Único de Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 - "Ley de Contrataciones Públicas" ordenado por la Ley 153 de 2020.

Esta es la principal normativa que regula la contratación pública en Panamá. Establece el marco jurídico para la contratación de bienes, servicios y obras por las entidades del sector público. Entre sus disposiciones más relevantes, la Ley 22 establece los principios fundamentales regula los procedimientos de contratación, define las tipologías de contratos y establece las

obligaciones de las partes involucradas (entidades públicas y proveedores).

Esta ley promueve la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, estableciendo mecanismos para que estas empresas puedan participar en igualdad de condiciones en los procesos licitatorios, fomentando la participación de las PYMEs en las contrataciones públicas, estableciendo medidas para facilitar su acceso a los contratos del Estado.

2. Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Este Decreto reglamenta la Ley No. 22 de 2006 y establece los detalles operativos de los procedimientos y procesos establecidos en la ley. El reglamento proporciona directrices claras sobre cómo deben llevarse a cabo las contrataciones públicas, los plazos, los procedimientos de apelación, la documentación requerida y otros aspectos prácticos.

3. Ley 32 de 8 de noviembre de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República es la entidad encargada de fiscalizar la correcta ejecución de los recursos públicos. Esta ley establece las funciones de la Contraloría, así como los mecanismos de control y auditoría en las contrataciones públicas. La Contraloría tiene la responsabilidad de verificar que los procesos de contratación pública se ajusten a la legalidad, eficacia y eficiencia, además de prevenir actos de corrupción.

4. Resolución No. 2259-2023-LEG/FySE de jueves 10 de agosto de 2023, de la Contraloría General de la República.

Por la cual se reglamentan las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones contractuales del estado, se establecen sus modelos.

IV. Procedimientos de la Contratación Pública

La contratación pública, regulada por la ley general de contratación, Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, comprende una serie de actividades y procedimientos encaminados a lograr por parte de la

entidad, el cumplimiento de una contratación pública, la cual se puede llevar a cabo por los siguientes mecanismos de contratación dependiendo del monto, la complejidad o la naturaleza del objeto del contrato; pero en todo caso la entidad está obligada a contratar con el mejor proponente.

Contratación Menor

Su objetivo es simplificar el procedimiento administrativo, agilizando la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan que no excedan los B/.50,000.00, cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone la Ley. Este tipo de contratación tiene como fin reducir los trámites burocráticos y permitir que las entidades del Estado puedan adquirir productos o contratar servicios de manera más rápida y eficiente, siempre bajo un marco legal que garantice la transparencia y el uso adecuado de los recursos públicos. alguna de sus características:

Rapidez y Agilidad: La contratación menor permite que las entidades públicas puedan adquirir bienes y servicios de manera rápida, sin necesidad de pasar por los largos procesos de licitación pública, lo que resulta en una gestión más ágil y eficiente.

Reducción de Trámites Burocráticos: La simplificación de los procedimientos reduce la burocracia y los costos administrativos asociados con el proceso de contratación, permitiendo que el estado pueda atender necesidades urgentes o específicas de manera oportuna.

Mayor Acceso para Proveedores Pequeños: La contratación menor abre la puerta a pequeñas y medianas empresas que quizás no tendrían la capacidad para competir en licitaciones grandes, permitiendo su participación en la contratación pública.

Costos Menores para el Estado: Al agilizar los procedimientos y reducir la burocracia, se pueden reducir los costos asociados con el proceso de contratación, lo cual es especialmente relevante en el caso de compras de pequeña cuantía.

Licitación Pública

Dispone la ley que este procedimiento de selección de contratista es el precio el factor determinante,

siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los B/.50,000.00. Este procedimiento, aun cuando conlleva mayor trámite y costos administrativos, se enmarcan una serie de ventajas como lo son:

Transparencia y Acceso: Al ser un proceso abierto, la licitación pública permite que todos los interesados tengan acceso igualitario a la oportunidad de participar, promoviendo la transparencia.

Competencia: La licitación pública fomenta la competencia entre los proponentes, lo que generalmente resulta en mejores precios y condiciones para el Estado, contribuyendo a un uso más eficiente de los recursos públicos y el Estado puede obtener productos o servicios de mejor calidad a precios más competitivos.

El proceso de licitación pública se desarrolla generalmente en varias etapas:

- Convocatoria.
- Presentación de Ofertas.
- Apertura de Ofertas.
- Evaluación de Ofertas (Comisión Verificadora)
- Adjudicación.
- Formalización del Contrato.
- Cumplimiento y Supervisión

Licitación Por Mejor Valor

Este procedimiento de selección de contratista se realizará cuando los bienes, servicios u obras que van a ser contratados tienen un alto nivel de complejidad y el monto de la contratación es superior a los B/.500,000.00. Para tal efecto, se entenderá por alto nivel de complejidad proyectos que requieran una valoración o ponderación especial (planificación o implementación del diseño del bien, servicio u obra requerido). En este procedimiento se ponderarán los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes, y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje en la metodología de ponderación especificada en el pliego de cargos, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos.

Al igual que la licitación pública este procedimiento conlleva mayor trámite y costos administrativos. En el

pliego de cargos se describirá el puntaje y la ponderación que se le asignará a cada uno de los aspectos que se evaluarán en dicho acto. En ningún caso, el precio contará con una ponderación inferior al 40% ni superior al 49% de la totalidad de los puntos que se considerarán para la adjudicación del acto público. La entidad licitante establecerá en el pliego de cargos el porcentaje de onerosidad, que en ningún caso excederá del 20% del precio estimado por la entidad licitante.

Procedimiento Excepcional

Estable la norma que cuando se produzcan hechos o circunstancias por los cuales la celebración de cualquiera de los procedimientos de selección de contratista establecidos en la Ley, ponga en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado, las entidades o instituciones podrán acogerse al procedimiento excepcional de contratación, siempre que realicen el estudio de mercado pertinente y reciban, por lo menos, tres propuestas que deben cumplir con las especificaciones entregadas por la institución.

Algunos de los casos en que aplica el procedimiento excepcional de contratación son:

1. Los de adquisición o arrendamiento de bienes y/o servicios, en los cuales no haya más de un oferente o en aquellos que, según informe técnico fundado, no haya sustituto adecuado.
2. Cuando hubiera urgencia evidente (de acuerdo con lo establecido por la ley), que no permita conceder el tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratista. (“www.dgcp.gob.pa”).
3. Cuando se trate de situaciones excepcionales relacionadas con urgencias o desastres naturales, previa declaratoria del Consejo de Gabinete.
4. Los contratos que excedan los B/.300,000.00, que constituyan simples prórrogas de contratos existentes, siempre que el precio no sea superior al pactado, no varíen las características esenciales del contrato, como sus partes, objeto, monto y vigencia, y así lo autoricen las autoridades competentes. Sin embargo, cuando existan razones fundadas se permitirá que la entidad contratante otorgue prórrogas cuya

vigencia sea inferior a la pactada originalmente.

5. En los casos que se requiera contratar productos o servicios para corregimientos o comunidades en pobreza multidimensional.

6. Las contrataciones celebradas por la Asamblea Nacional que excedan la suma de B/.50,000.00. En caso de contrataciones inferiores a este monto, estas serán autorizadas por la Directiva de la Asamblea Nacional.

7. Los contratos relacionados con la seguridad y defensa del Estado.

Con este procedimiento se busca reducir trámites, sin embargo, es necesario cumplir con una serie de requisitos, dentro de los cuales está la presentación de Informe Técnico Fundado ante la autoridad competente, el cual debe estar firmado por el servidor público responsable y avalado por el representante legal de la entidad y solicitar formalmente a la autoridad competente la autorización de procedimiento excepcional.

Procedimiento Especial

Este procedimiento puede ser utilizado a excepción del procedimiento de selección de contratista y el procedimiento excepcional de contratación, establecidos en la Ley, en las siguientes situaciones:

- 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 entidades autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales o asociaciones de municipios o de estas entre sí.

- Los contratos que constituyan simple prórroga de contratos de arrendamiento de bienes o servicios ya existentes debidamente refrendados, cuando el contrato original no exceda de 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, siempre que el precio no sea superior al pactado originalmente y no varíen las características esenciales del contrato, como sus partes, objeto, monto y vigencia. Sin embargo, cuando existan razones

fundadas se permitirá que la entidad contratante, mediante el nuevo contrato, otorgue prórrogas cuya vigencia y cuantía sean inferiores a las pactadas originalmente.

- Las contrataciones de servicios legales cuyo monto no exceda la suma de B/.3,000,000.00 o su moneda extranjera equivalente, para atender demandas ante tribunales extranjeros, incluyendo centros de arbitraje, en las que el Estado panameño sea parte.

La ley de contrataciones públicas panameña establece otros procedimientos para contratar: Licitación para convenio marco, Licitación de Subasta en Reversa, Subasta de bienes públicos.

V. Conclusiones

- El Texto Único de la Ley 22 de 2006, regula todos los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las entidades públicas, con el fin de asegurar los principios de transparencia, eficiencia, legalidad, igualdad y libre competencia.

- Los principios fundamentales de las contrataciones públicas están diseñados para crear un sistema de contratación pública que no solo sea eficiente, sino también justo, accesible y responsable.

- Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos.

- La legislación panameña sobre contrataciones públicas es amplia y está orientada a garantizar que los procesos sean transparentes, eficientes y competitivos, con el fin de proteger los recursos del Estado y fomentar la participación equitativa de los oferentes.

- Los principios están diseñados para asegurar que los recursos públicos sean utilizados de la mejor manera posible, promoviendo la competencia, la igualdad y la legalidad en los procedimientos.

VI. Recursos Bibliográficos.

Bibliografía básica

Constitución Política de Panamá.

Ley 6 de 22 de enero de 2002 dicta normas para la transparencia en la gestión pública.

<https://compendio.panamacompra.gob.pa/category/biblioteca-de-pronunciamientos/principios/principio-de-economia/>

Texto Único de Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 – “Ley de Contrataciones Públicas” ordenado por la Ley 153 de 2020. (“Gaceta Oficial Digital”)

Ley 38 de 31 de julio de 2000, Regula el procedimiento administrativo general y dicta otras disposiciones. (“La Revolución Francesa como génesis del Derecho Administrativo: Un ...”).

Bibliografía complementaria

Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”.

Resolución No 285-2021 de 22 de abril de 2021, por la cual se aprueba el Código de Ética en la Contratación Pública (“Código de Ética en la Contratación Pública en Panamá – Studocu”).

Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020.

Dormi, Roberto. Derecho Administrativo. 7 edición, Argentina.

Mertbhikian, Eduardo. Estudios sobre Contratación Pública. Editorial Ciencias de la Administración. División de estudios Administrativos. Argentina, 1996.

Otros recursos

<https://revistas.umecit.edu.pa/index.php/cathedra/article/view/169/565>



LOS CONTRATOS SOSTENIBLES Y SUSTENTABLES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Por: Karolina González Ortiz

Resumen. Las Contrataciones Sostenibles y Sustentables en la República de Panamá representan un rumbo importante dentro de la gestión tanto pública, como privada, dirigido a la inclusión sociales, la protección ambiental, un mayor valor económico en los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras.

En nuestro país, el enfoque ambientalista ha ganado preponderancia, durante los últimos años, el cual está principalmente alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las políticas de estado.

El gobierno panameño ha comenzado a implementar desde hace años distintas políticas, mediante creación de leyes, su reglamentación, decretos, resoluciones y demás normas, en materia de sostenibilidad, entre estas como punto relevante los lineamientos de Compras Públicas Sostenibles (CPS), impulsados por entidades como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Dichos lineamientos de Compras Públicas Sostenibles cuentan con criterios que promocionan la sostenibilidad en materia social, económica y ambiental. Las instituciones que contraten, bienes, obras o servicios, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas, deberán asegurarse de que los proveedores se adhieran a normas de sostenibilidad y contribuyan al desarrollo sostenible de la sociedad, siendo así podemos decir que Panamá se encuentra en una posición donde, la gestión de contrataciones sostenibles será una contribución en la línea de bienestar tanto en el presenta, como para un futuro.

Contenido. I. Definición y Contextualización del Tema. II. Contrataciones sostenibles y Sustentables. III. Principios de Sostenibilidad. IV. Carta Magna de la República de Panamá. V. Normativa Legal. VI. Derecho Público Comparado. VII. Proveedores Verdes o sustentables. VIII. Conclusiones. IX. Opiniones. X. Recursos Bibliográficos.

I. Definición y Contextualización del Tema:

Para iniciar este Trabajo Integrador Final, nos hemos basado en las clases recibidas durante el módulo 5 “Contrataciones Sustentables y Responsabilidad Social” dictada por el profesor Dr. José Luis Domínguez Álvarez, eligiendo tema Las Contrataciones Sostenibles y Sustentables en la Administración Pública.

Contrataciones Sostenibles y Sustentables, tema que consideramos fundamental en la actualidad, debido a tantas situaciones que se están dando a nivel mundial, con el cambio climático, con el equilibrio económico, lo que garantiza que, mediante este tipo de contratos, las adquisiciones de bienes, obras y servicios a nivel estatal generen cambios de impacto positivo.

Investigando encontramos una definición que nos parece muy acertada, en cuando a lo que es una Contratación Sostenible y Sustentable, que nos dice que “La contratación sostenible es la que toma como factor de decisión prioritario, el cumplimiento de objetivos ambientales, sociales, éticos y de conducta del proveedor de bienes o servicios que se considera para establecer relaciones comerciales.” (Contratación sostenible: qué es y cómo elaborar una política de adquisiciones sostenibles - ESG Innova Group, 2025).

Mientras que Contrataciones Sustentables, se refieren a la integración de criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG), en los procesos de adquisición de bienes y servicios. Las compras sustentables buscan maximizar beneficios a largo plazo, promoviendo prácticas que respeten los derechos humanos y la sostenibilidad. (<https://www.ibm.com/mx-es/think/topics/sustainabl-e-procurement>, 2025).

Consideramos entonces que se busca que las relaciones comerciales ya sea entre particulares o entidades gubernamentales cumplan con estándares dirigidos a la protección del medio ambiente y para esto es necesario que se pueda validar que el servicio que se ofrece o que se va a recibir sea respetuoso con el medio ambiente. Adicional, no se debe dejar por fuera que una contratación sostenible, también abarca el respeto a las normas laborales, así como la integridad y legalidad.

En Panamá, contamos con la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual pertenece al Ministerio de Economía y Finanzas, y en su página web, indica que es del criterio que la inclusión de la referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el documento denominado “Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado”, mal podría considerarse como una violación al principio de legalidad del acto administrativo y mucho menos a la Constitución, toda vez que se trata de una referencia a los objetivos que Panamá y los países miembros se han comprometido a alcanzar mediante acuerdos de cooperación internacional, buscando que las personas naturales o jurídicas que participen en procedimientos de selección de contratista no solo de adhieran a los principios de sostenibilidad desarrollados, sino que también reconozcan que esta adhesión es una forma para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas a lo largo de la cadena de suministro, contribuyendo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

(<https://compendio.panamacompra.gob.pa/category/consultas-juridicas/compras-socialmente-responsables-sostenibles-y-sustentables/#>, 2025).

II. Contrataciones Sostenibles y Sustentables:

En Panamá, contamos con normativa relacionada a las contrataciones sostenibles y sustentables, para el caso de las contrataciones a nivel de la Administración Pública o, tenemos la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, y señala en su artículo 40 lo que sigue: “Promoción de compras socialmente responsables, sostenibles y sustentables. La Dirección General de Contrataciones Públicas establecerá en los procedimientos de contrataciones para todas las entidades públicas los criterios de sostenibilidad, eficiencia energética e innovación, así como los aspectos sociales y éticos.” (2020, 2006).

Las Contrataciones Sostenibles y Sustentables a nivel estatal, la Ley 122 de 2006, de Panamá, ha dejado claro que será la Dirección General de Contrataciones Públicas, la encargada de establecer los procedimientos en materia de responsabilidad social y para esto ha determinado que los proveedores del Estado presenten entre los documentos de obligatorio

cumplimiento, para la selección del contratista, la Carta de Adhesión a Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado.

En la página web de la Dirección General de Contrataciones Públicas, se encuentra la plantilla de esta carta, la cual tiene la redacción siguiente:

“CARTA DE ADHESIÓN A PRINCIPIOS DE SOSTENIBILIDAD PARA PROVEEDORES DEL ESTADO

Yo, _____, en calidad de representante legal de _____, con ruc: _____ en el desempeño de mi actividad profesional, asumo el compromiso de cumplir cabalmente con los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado, los cuales son asumidos mediante esta carta de adhesión, como un compromiso personal y empresarial por mi persona y todos nuestros colaboradores, teniendo la convicción de conducirnos, en nuestra actuación profesional y de trabajo conforme a estos principios, reconociendo además, que forman parte integrante del pliego de cargos y serán de obligatorio cumplimiento durante todas las etapas de la contratación. Declaro como Proveedor y/o Contratista del Estado panameño que, conozco, comprendo y me adhiero a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado. Reconozco que Los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado constituyen no solo una forma de llevar a cabo de manera correcta nuestras actividades comerciales, sino que constituyen un medio para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las personas a lo largo de la cadena de suministro, contribuyendo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

(fdo.) Firma del Representante Legal o del Apoderado de la empresa”.

(Compras Socialmente Responsables, Sostenibles y Sustentables - Biblioteca Sistematizada, 2025)

III. Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado Panameño:

Como vemos, la Carta de Adhesión, hace referencia a los Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado Panameño, estos basados en la ética, conducta y sostenibilidad y corresponde al Estado confiar en que sus proveedores actuarán con responsabilidad y honestidad. La redacción de la carta de adhesión, que se puede ver en el párrafo anterior, no es más que una declaración jurada del proveedor, la cual está regida por los principios siguientes:

- I. Respeto e Igualdad
 - Derechos humanos y laborales
- II. Integridad
 - Lucha contra el Soborno y la Corrupción
 - Conflictos de Intereses
- III. Transparencia
- IV. Salud Laboral y Seguridad en el Puesto de Trabajo
- V. Calidad y Seguridad del Producto
- VI. Medio Ambiente
- VII. Confidencialidad
- VIII. Protección de Datos de Carácter Personal
- IX. Seguridad de la Información (Públicas)

IV. Carta Magna de la República de Panamá:

in embargo, antes de la existencia de la referida ley, así como de lineamientos, principios y demás normas, la Constitución Política de la República de Panamá, ya describía en su Capítulo 7° el compromiso que tiene el Estado de garantizar a los habitantes del país, de vivir en un ambiente sano, sin contaminación y evitando que existan futuros perjuicios sociales, económicos y ambientales. En este sentido, encontramos que, sin la necesidad de incluir el tema ambiental, como parte del texto de una Ley, el Estado Panameño, ya se encuentra obligado a incluir dentro de las políticas estatales este título.

Para un mejor contexto, incluimos la redacción del capítulo citado:

“CAPITULO 7° RÉGIMEN ECOLÓGICO

Artículo 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente

sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

Artículo 119. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

Artículo 120. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Artículo 121. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.” (Constitución Política de la República de Panamá, 2004)

V. Normativa Legal en Panamá:

Además, de contemplar la sostenibilidad a nivel de las compras del Estado, en Panamá, se ha procurado mantener una línea en temas ambientales, que van desde el reciclaje, hasta lineamientos de integridad en las Instituciones, en ese sentido listamos una serie de normas relacionadas al tema a tratar:

(<https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/esp/ecifica>, 2025).

1. Ley 33 de 30 de mayo de 2018, Que establece la Política Basura Cero y su Marco de Acción para la Gestión Integral de Residuos, y dicta otras disposiciones.
Mediante la presente norma se establece la Política Basura Cero y su marco de acción, a fin de lograr el mayor aprovechamiento económico, ambiental y social de los residuos y de los recursos naturales.

2. Ley 6 de 6 de febrero de 2018, Que establece la Gestión Integrada de Residuos Sólidos en las Instituciones Públicas.

Esta norma establece pautas, obligaciones y responsabilidades para las instituciones públicas en materia de gestión integrada de residuos sólidos como papel, cartón y cualquier otro residuo a través de su reciclaje, así como la reducción del impacto de estos residuos en los vertederos y la protección del ambiente en general.

3. Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, Que crea el Régimen de Asociación Público-Privada para el Desarrollo como Incentivo a la Inversión Privada, al Desarrollo Social y a la Creación de Empleos.
Mediante la presente norma regula el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, con el fin de promover el desarrollo de infraestructura y servicios públicos en el país. La presente Ley es de aplicación al Gobierno Central, entidades autónomas y semiautónomas del Sector Público No Financiero, a los Municipios y a las sociedades mercantiles en las que el Estado sea propietario del 51 por ciento del capital social.

4. Resolución N° DS 011 2024 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Esta resolución dispone la incorporación de lineamientos sobre integridad en las empresas públicas o con participación estatal mayoritaria del país. Busca promover sistemas de integridad, ética y transparencia dentro de dichas entidades.

5. Ley 187 de 2 de diciembre de 2020, Que Regula la Reducción y el Reemplazo Progresivo de los Plásticos de un solo uso.

Mediante la presente norma se establece el marco normativo que rige sobre los productos plásticos de un solo uso en el territorio nacional, como parte de la política ambiental del Estado.

6. Ley 223 de 8 de junio de 2021, Que Establece Incentivos Ambientales.

Mediante la presente norma se establece exoneraciones e incentivos fiscales en materia ambiental a partir de la vigencia fiscal del año 2022, con el fin de promover las prácticas

comerciales sostenibles, la reconversión de las empresas y el desarrollo de la industria del reciclaje en la República de Panamá.

7. Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, Que regula la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la República de Panamá.

Define los principios y establece los derechos, responsabilidades, obligaciones y atribuciones de las Instituciones Públicas y de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de asegurar un manejo de residuos de forma racional y sostenible.

8. Ley 59 de 20 de octubre de 2009, Declara el 17 de mayo de cada año como el Día Nacional del Reciclaje.

Enfatiza la importancia del reciclaje como política pública.

9. Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General del Ambiente.

A través de esta norma, se establece la Política Nacional del Ambiente, la Organización Administrativa del Estado para la Gestión Ambiental, el Consejo Nacional del Ambiente y la Comisión Consultiva del Ambiente. Esta norma deroga toda disposición que le sea contraria. Esta norma deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo No. 43 de 1983 y el Decreto Ejecutivo No. 31 de 1985, pero los mismos no fueron ubicados para su respectiva afectación.

10. Ley 304 de 31 de mayo de 2022, Que establece la protección integral de los sistemas de arrecifes coralinos, ecosistemas y especies asociadas en Panamá.

La presente norma tiene por objeto proteger, conservar, generar acciones de uso sostenible, restaurar y prevenir la contaminación de los ecosistemas de arrecife de coral.

11. Ley 8 de 25 de marzo de 2015, Crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos y dicta otras disposiciones.

Refuerza la capacidad institucional del Estado para regular y supervisar criterios ambientales, lo que es esencial para exigir condiciones sostenibles a proveedores o contratistas.

12. Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, Reglamento de la Ley 22 de Contratación

Pública. Incluye artículos que regulan aspectos de contratación que permiten incorporar criterios distintos al precio.

Da el detalle práctico de cómo se aplican los criterios de contratación pública; permite implementar criterios como el “valor más sostenible” dentro de la evaluación de ofertas.

13. Circular DGCP-DS-031-2020, Obligatoriedad del uso de documentos estandarizados en los procesos de contratación.

Esto ayuda a que los criterios ambientales/sociales estén incluidos de forma sistemática en los pliegos; uniformiza requisitos lo que mejora transparencia y aplicación de estándares sostenibles.

14. Circular DGCP-DS-DJ-033-2021, Obliga presentar un “Pacto de Integridad” para toda contratación.

Aporta al componente ético de la contratación sostenible; la conducta del proveedor es un criterio relevante.

15. Lineamientos sostenibles para las licitaciones / Carta de Compromiso Verde, Estándares ambientales que los pliegos estandarizados deben incluir cuando sean para obras del Estado, uso eficiente de recursos, protección ambiental.

Es una política concreta entre el Ministerio de Ambiente y la Dirección General de Contrataciones Públicas, para asegurar que cada licitación grande o de obras considere criterios ambientales, eficiencia y estándares verdes.

VI. Derecho Público Comparado:

Hemos querido realizar una comparación con nuestro vecino Costa Rica, en el tema que nos atañe, vemos pues que, según lo señalado en la Guía de Buenas Prácticas de Gestión Ambiental en las Instituciones de Educación Superior en Costa Rica, la Educación Ambiental es una disciplina que forma parte vital de la gestión ambiental y que debe constituirse en el motor o eje transversal en todas las gestiones de las instituciones, para lograr las metas ambientales propuestas.

Para adentrarnos en el tema de las Contrataciones Sostenibles y Sustentables, vemos pues que en el Capítulo 6 de la Guía señalada, y denominado

Compras Sustentables, se señala que la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) define las compras sustentables como el proceso que siguen las organizaciones para satisfacer sus necesidades de bienes, servicios, trabajo e insumo de manera que obtengan valor por su dinero sobre la base del ciclo de vida, con la finalidad de generar beneficios para la institución, para la sociedad y la economía, al tiempo que se minimiza el impacto sobre el ambiente. (Buenas Prácticas de Gestión Ambiental en las Instituciones de Educación Superior en Costa Rica., 2017).

De esta manera, se crea una importante influencia en el amplio mercado de productos y servicios para que incorporen criterios que mejoren su relación con el ambiente y la sociedad y desarrollen una sólida relación con uno de sus clientes más importante, el Estado.

Costa Rica, maneja distintos tipos de contratos, para las licitaciones públicas, como son:

- Contratos de Suministros, para la compra de material de oficina, equipos informáticos y autobuses públicos, entre otros.
- Contratos de Consultoría, para asesorías.
- Contratos de Servicios, para leasing de vehículos o fotocopiadoras, contratación del servicio de limpieza de edificios, mantenimiento urbano y alumbrado, entre otros.
- Contratos de Obras, para los proyectos técnicos y ejecución de obras nuevas o de rehabilitaciones.
- Concesiones, para la gestión de instalaciones deportivas o culturales, cesiones de uso de edificios y organización de eventos puntuales.

De igual manera, vemos que en Costa Rica se sostienen los beneficios de realizar las compras públicas sustentables, conforme a:

Beneficios ambientales:

Reducción de impactos ambientales negativos asociados a la producción y uso de productos o servicios. Impulso a la innovación en productos y servicios más amigables con el ambiente, al crear una demanda por parte del Estado.

Beneficios sociales:

Reducción de los riesgos de incumplimiento legal. Mejora la imagen pública mediante la comunicación

de los resultados a ciudadanos, proveedores, autoridades, contratistas, vecinos y público en general.

Beneficios económicos:

Ahorro como producto de la compra de bienes y servicios que utilizan de manera más eficiente la energía y el agua, por ejemplo (o inclusive por no comprar bienes o servicios. innecesarios). (Buenas Prácticas de Gestión Ambiental en las Instituciones de Educación Superior en Costa Rica., 2017).

Al igual que en Panamá, Costa Rica, cuenta con su legislación nacional, la cual cuenta con lineamientos que procuran la protección del ambiente, entre las más importantes, tenemos el artículo 50 de la Constitución Política, los artículos 50 y 59 de la Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554 y el artículo 278 de la Ley General de Salud N° 5395.

VII. Proveedores verdes o sustentables:

La Guía aquí detallada, señala que, en el país vecino, una compra sustentable, está asociada a un producto o servicio donde se consideran aspectos ambientales relacionados con los materiales y productos usados o adquiridos, los métodos y procedimientos en la ejecución de los contratos y el comportamiento ambiental de los proveedores y los fabricantes. En Costa Rica, se cuenta con el sitio web Páginas Verdes de Costa Rica, el cual es un portal en línea, compuesto por un directorio con la información de más de 1200 proveedores de productos y servicios eco-amigables disponibles en nuestro país, así como de las organizaciones, instituciones e iniciativas que trabajan por el bienestar del ambiente y el desarrollo sostenible. Se puede consultar en <http://paginasverdes.cr>

VIII. Conclusiones.

1. La Contratación Sostenible y Sustentable en la Administración Pública, comprende principios y criterios ambientales, sociales y éticos en los procesos de adquisición de bienes, obras y servicios, que deben estar completamente ligados con el precio y con la calidad de la contratación.
2. Panamá cuenta con un marco legal amplio en materia de sostenibilidad, y para el caso de las

adquisiciones de bienes, obras y servicios, cuenta con la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, y lineamientos emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

3. Para el caso específico de las Contrataciones Sustentables, las mismas van alineadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como son los puntos relacionados al consumo responsable, trabajo decente, y acción por el clima.
4. Con relación al manejo de otro tipo de sostenibilidad del ambiente, las Instituciones, están obligadas, mediante leyes que incentivan la gestión responsable de residuos y el uso eficiente de recursos, como son Ley 6 de 2018, que establece la Gestión Integrada de Residuos Sólidos en las Instituciones Públicas y la Ley 33 de 2018, que establece la Política Basura Cero y su Marco de Acción para la Gestión Integral de Residuos, ambas detalladas en el contenido del presente documento.
5. A pesar de existir una normativa amplia, y lineamientos ante las compras sustentables, consideramos que sigue existiendo una brecha grande entre las obligaciones y las acciones, pues debemos llegar al punto en donde la concienciación de los proveedores, ante este tipo de compromisos, no sea necesario que se le dé el seguimiento por parte del Estado, pues debe ser más sentido común, que una obligación.

IX. Opiniones:

Desde mi punto de vista, salvo mejores consideraciones, con respecto al tema a tratar, es que las contrataciones sostenibles representan, no solo en nuestro país, si no a nivel mundial, un cambio urgente, para la forma en cómo se han estado gestionando las contrataciones tanto públicas como privadas.

El planeta necesita un cambio y debemos empezar por lo menos hasta llegar a lo más grande. Las compras sostenibles en la administración pública, es un logro plausible, mantenerlo a lo largo del tiempo, es tarea en general de la población, tomando

decisiones conscientes que impacten de una manera positiva; el agotamiento de los recursos naturales y la desigualdad en la sociedad de manera desenfrenada, han causado un trastorno en general.

Panamá, no se ha quedado atrás, incluyendo de manera obligatoria, en las compras de la administración pública, la sostenibilidad, la integridad, la igualdad social, utilizando modelos económicos más ajustados a la realidad del país.

Si bien es cierto, Panamá, ha estado dando pasos muy importantes en el tema que nos atañe, aún queda mucho por hacer. Principalmente, crear conciencia en las nuevas generaciones, mediante educación.

X. Recursos bibliográficos.

Texto único de la Ley 22 de 2006 ordenada por la ley 153 de 2020. Que Regula la Contratación Pública. Panamá.

Buenas Prácticas de Gestión Ambiental en las Instituciones de Educación Superior en Costa Rica. (2017). San José, Costa Rica: CONARE.

Compras Socialmente Responsables, Sostenibles y Sustentables - Biblioteca Sistematizada. (octubre de 2025).

Constitución Política de la República de Panamá. (2004). En Texto Único. Gaceta Oficial No. 25176.

Contratación sostenible: qué es y cómo elaborar una política de adquisiciones sostenibles - ESG Innova Group. (octubre de 2025).

<https://compendio.panamacompra.gob.pa/category/consultas-juridicas/compras-socialmente-responsables-sostenibles-y-sustentables/#>. (octubre de 2025). <https://infojuridica.procuraduria-admon.gob.pa/especifica>. (octubre de 2025). Obtenido de infojuridica.procuraduria.

<https://www.ibm.com/mx-es/think/topics/sustainable-procurement>. (octubre de 2025).

Públicas, D. G. (s.f.). Principios de Sostenibilidad para Proveedores del Estado. Panamá.



GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CONTRATACIONES MENORES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Por: Ricardo Antonio Méndez Vergara

Resumen. Las contrataciones públicas que realizan los gobiernos de los diferentes estados tienen un impacto significativo en el producto interno bruto (PIB) de sus economías. En Europa, las contrataciones públicas representan uno de los pilares para el crecimiento económico y del empleo:

“Las autoridades celebran contratos de obras y servicios que representan un volumen de transacciones de 2448 millones de euros al año en la Unión Europea, lo que muestra que la contratación pública es uno de los principales vectores de crecimiento económico, creación de empleo e innovación. El paquete de contratación pública adoptado en 2014 aporta anualmente 2880 millones de euros al PIB de la Unión.

Además, las directivas de la UE en materia de contratación pública propiciaron un aumento de los valores de adjudicación totales, que ascendieron de menos de 200000 millones de euros en 2009, a aproximadamente, 525000 millones de euros en 2017. Por consiguiente, la contratación pública es uno de los principales motores del crecimiento económico y el empleo.” (1).

La contratación pública puede tener un impacto económico positivo en la economía de un país. En los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), las compras del sector público representan en promedio el 13% del producto interno bruto (PIB). En América Latina, el promedio de las contrataciones públicas como proporción del PIB es menor, ubicándose en alrededor del 8%. (2)

En la República de Panamá, guardando las proporciones, las contrataciones públicas menores hasta cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.50,000.00), se contabilizan en número de procesos, alrededor de 8 de cada 10 solicitudes de compra.

Las contrataciones públicas están fundamentadas en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley de Presupuesto de cada vigencia fiscal, el Texto Único de la Ley 22 de Contrataciones Públicas y sus decretos ejecutivos que la regulan.

Por ser las contrataciones menores las que generan el mayor número de procesos en trámites de contratación pública, hemos dedicado este estudio para reflejar su normativa, fases de ejecución y aplicación práctica de la misma en el ejercicio cotidianos de las entidades públicas panameñas.

Contenido. Introducción. Marco legal de las contrataciones públicas: Constitución Política. Ley de Contrataciones Públicas. Conclusiones. Recursos Bibliográficos.

Introducción.

Las contrataciones públicas en la República de Panamá han evolucionado en los últimos 20 años, en el sentido de haber introducido controles para disminuir las insanas prácticas de la corrupción, como también dinamizar los procesos de selección de contratistas con las tecnologías de la información y comunicación.

Los procesos que se realizan en el sector público deben estar siempre amparados o fundamentados en los principios de legalidad, transparencia, libre competencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debidos proceso y de igualdad de los proponentes.

Por lo antes expuesto, en el desarrollo del tema “Gestión y Administración de Contrataciones Menores en la República de Panamá”, haremos una travesía por los fundamentos jurídicos que le dan legalidad a las contrataciones menores en la República de Panamá.

Lo antes indicado obedece, a que por lo general en los estudios que se realizan, siempre se le da prioridad al tema de licitaciones públicas; tal vez por ser de mayor impacto económico; pero la suma de valores de las contrataciones menores, no dejan de ser una cifra significativa a la que debemos poner atención.

Es importante destacar que el ejercicio de las contrataciones públicas, nacen de un acto legislativo (Ley General del Presupuesto de Estado para la vigencia fiscal correspondiente), que reviste de legalidad el ejercicio de gestión de la inversión y el gasto en cada entidad pública.

Existe un procedimiento para realizar las compras de cada entidad; con lo cual se debe cumplir el debido proceso. Este procedimiento está detallado y fundamentado en el Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio del 2006 y los decretos ejecutivos que la reglamentan. A todo esto, se suman la fiscalización virtual de los actos en la Web de PanamaCompra y las circulares de la Dirección General de Contrataciones Públicas, con la cual se aclaran dudas y consultas de los entes del Estado, en el ejercicio de los procedimientos de selección de contratistas.

Marco legal de las contrataciones públicas.

1. Constitución Política de la República de Panamá

La pirámide de Kelsen se basa en el principio de jerarquía de las normas jurídicas en un sistema legal, que establece que las normas de rango superior tienen mayor autoridad que las de rango inferior. De esta manera, una norma de rango inferior no puede contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior.

En el caso de la República de Panamá, la pirámide de Kelsen del ordenamiento jurídico se estructura de la siguiente manera: Constitución política, Tratados o convenios internacionales, Leyes formales, Decretos leyes, Decretos de gabinete.

La Constitución Política, en su apartado Hacienda Pública, Capítulo 2, establece los artículos que determina las regulaciones del presupuesto general del Estado, correspondiendo al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

El Presupuesto tendrá vigencia fiscal anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto.

Por otro lado, todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto. (3)

La Ley de Presupuesto de la República de Panamá es una norma jurídica que autoriza al Estado a percibir y gastar los recursos financieros necesarios para la operación de la administración y la ejecución de políticas públicas.

El presupuesto de la República de Panamá para el año 2024 fue de B/. 30,690 millones. El Proyecto de Ley 143 (Presupuesto General del Estado para la

vigencia fiscal 2025), que establece el Presupuesto General del Estado para el año 2025, fue aprobado en segundo debate por la Asamblea Nacional Legislativa de Panamá. El monto del presupuesto es de B/.30,111 millones.

El proyecto de presupuesto contemplaba:

- Aumento de los montos de inversión para obras de infraestructura.
- Cumplimiento de necesidades sociales, como seguridad ciudadana, transporte público y agua potable.
- Reforzamiento de la alineación de los recursos con prioridades estratégicas para el desarrollo socioeconómico.

La Ley de Presupuesto General del Estado, es la norma jurídica que autoriza al Estado a percibir y gastar los recursos financieros necesarios para la ejecución de las políticas públicas.

a. Objeto y ámbito de aplicación de la norma.

En la Ley de Presupuesto General del Estado, se dictan las Normas Generales de Administración Presupuestaria que contienen el conjunto de disposiciones que regirán la ejecución, el seguimiento y la evaluación, así como el cierre y la liquidación del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal que es de un año.

Estas normas son de obligatorio cumplimiento para el manejo del Presupuesto de las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.

En los Municipios y Juntas Comunales estas normas se aplicarán supletoriamente. De igual forma, en las Sociedades Anónimas en las que el Estado posea el cincuenta y un por ciento (51%) o más de las acciones o del patrimonio, en los temas que no desarrolle el respectivo instrumento jurídico mediante el cual se constituyen.

b. Principios de la administración presupuestaria

Las actuaciones de quienes participen en las distintas fases de la administración presupuestaria se regirán por los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, publicidad y responsabilidad, para hacer efectivo el ejercicio periódico de la rendición de cuentas.

También se establece como principio general que no se podrá tramitar la adquisición de bienes y servicios, si en el presupuesto no se cuenta con la partida asignada específica que autoriza el gasto, ni se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación.

c. Ejecución del presupuesto

Es el conjunto de decisiones y acciones operativas, administrativas y financieras que se desarrollan para la realización de los planes, programas y proyectos establecidos en el Presupuesto General del Estado. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se fundamenta en el concepto de caja, que es la captación física de los recursos financieros, cuya disponibilidad permite la ejecución del Presupuesto de Gastos.

Con el objeto de evaluar la gestión presupuestaria institucional, la información sobre la ejecución presupuestaria de gastos se elaborará sobre la base del compromiso, el devengado y el pago realizado por todos los bienes y servicios que reciben las instituciones que integran el Sector Público.

• COMPROMISO

Es el registro de la obligación adquirida por una institución pública, conforme a los procedimientos y a las normas establecidas, que conlleva una erogación a favor de terceros con cargo a la disponibilidad de fondos de la respectiva partida presupuestaria del periodo fiscal vigente, y constituye la compra de bienes o servicios independientemente de su entrega, pago o consumo.

• DEVENGADO

Es el registro de la obligación de pagar por los bienes o servicios recibidos, entregados por el proveedor, sin considerar el momento en que se consumen. Su registro se hará mediante los informes de recepción de almacén o de servicios.

• PAGO

Es el registro de la emisión y entrega de efectivo por caja menuda, cheque o transferencia electrónica de fondos a favor de los proveedores, por los bienes y servicios recibidos.

2. Ley de contrataciones públicas y su reglamentación.

a. Ámbito de aplicación.

El Texto Único de la Ley 22 del 27 de junio de 2006 y los decretos ejecutivos que la reglamentan, establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatorio cumplimiento que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen las entidades del Estado, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:

- 1) La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.
- 2) La ejecución de obras públicas.
- 3) La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.
- 4) La prestación de servicios.
- 5) La operación o administración de bienes.
- 6) Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial.

b. Normas reguladoras.

En los procedimientos de selección de contratista y en las contrataciones públicas en general, se dará cumplimiento a las normas constitucionales, al contenido de la Ley de contrataciones públicas y leyes complementarias, a las normas reglamentarias que se dicten al efecto, a las estipulaciones contenidas en los pliegos de cargos y a los contratos. En caso de conflicto, se atenderá el orden de prelación antes indicado.

Los vacíos en el procedimiento de selección de contratista, así como en el desarrollo del contrato hasta su liquidación, se llenarán con la aplicación de las normas de procedimiento administrativo general y, en su defecto, con los principios y las normas del procedimiento civil y comercial.

c. Consulta a la tienda virtual.

Antes de convocar el procedimiento de selección de contratista de que se trate o de acogerse al procedimiento excepcional o especial de contratación, las entidades verificarán si los productos o servicios requeridos están o no incluidos en la tienda virtual.

Si los productos o servicios requeridos están incluidos en la tienda, la entidad estará obligada a adquirirlos de esta, salvo que por razones fundadas les sea más beneficioso la realización del procedimiento que corresponda, en cuyo caso requerirán la autorización de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Las entidades públicas deberán consultar esta tienda antes de proceder a llamar a un acto de selección de contratista. Dicha tienda contendrá, como mínimo, la información siguiente:

- 1) La empresa o las empresas con las cuales se ha suscrito un convenio marco.
- 2) Los bienes y servicios incluidos en los convenios marco, así como su descripción detallada, el tiempo de entrega y el precio.
- 3) Los términos y demás condiciones, así como las garantías y otros servicios adicionales. La Dirección General de Contrataciones Públicas, previa evaluación, podrá incluir en la tienda virtual los bienes y servicios que sean adquiridos mediante contratos celebrados por el Estado o sus entidades, que sean producto de un procedimiento de selección de contratista o de un procedimiento excepcional de contratación, para el desarrollo y ejecución de proyectos de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el uso compartido de las entidades, lo cual será coordinado con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, con la finalidad de que, a través de órdenes de compra, las entidades contraten dichos bienes y servicios de la tienda virtual.

d. Estructuración del Pliego de Cargos

La entidad licitante de que se trate elaborará, previo a la celebración del procedimiento de selección de contratista, del procedimiento excepcional de contratación o del procedimiento especial de contratación, el correspondiente pliego de cargos o términos de referencia, que contendrá:

- 1) El aviso de convocatoria con la indicación del precio de referencia y la correspondiente partida presupuestaria.
- 2) Los requisitos para participar en el respectivo

procedimiento de selección de contratista.

3) Las reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, a fin de asegurar una escogencia objetiva.

4) Las condiciones y la calidad de los bienes, las obras o los servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.

5) Los requisitos de obligatorio cumplimiento por parte de los proponentes.

6) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas, claras y completas.

7) Los criterios y la metodología de ponderación de las propuestas que van a ser utilizados por la entidad licitante, cuando en el procedimiento de selección de contratista existan parámetros adicionales al precio. En este caso, se debe incluir una tabla que indique claramente los puntajes y las ponderaciones que formen parte del criterio de selección.

8) Las condiciones generales, las especificaciones técnicas y las condiciones especiales referentes al objeto de la contratación.

- Condiciones generales.

La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará las condiciones generales que servirán de base en todos los procedimientos de selección de contratista, de acuerdo con el objeto del contrato de que se trate.

Estas condiciones generales serán incorporadas en el pliego de cargos, y serán de obligatorio cumplimiento en todos los actos de contratación pública que celebren las entidades contratantes.

- Condiciones especiales

Las condiciones especiales son las estipulaciones elaboradas por la entidad licitante, aplicables a un procedimiento de selección de contratista determinado, en atención a sus elementos específicos.

Dentro de estas condiciones se incluirán, necesariamente, la forma de adjudicación, si esta se realizará de manera global o por renglón; el método de evaluación cuando proceda y los criterios de ponderación; la determinación del precio de referencia por rubro y total; la necesidad de presentación de declaraciones juradas; los factores objetivos de selección; el plazo para formalizar la adjudicación y la firma del contrato; la forma de pago; las condiciones de trabajo, de subcontratación y de cesión de contrato; las formas de modificar el contrato, los acuerdos suplementarios y los plazos de entrega, entre otros.

En las contrataciones menores, no se les exigirá a las personas naturales de nacionalidad panameña la declaración jurada de medidas de retorsión.

- Especificaciones técnicas.

Las especificaciones técnicas constituyen las características técnicas del objeto que se va a contratar, las cuales no pueden hacer referencia, en su caso, a marcas de fábrica, números de catálogos o clases de equipos de un determinado fabricante.

9) Los modelos de formularios que deberán completar y presentar los proponentes, como las fianzas, el proyecto de contrato, los modelos de cartas, las declaraciones juradas cuando procedan y demás documentos y certificaciones que se requieran.

10) Los anexos en caso de que así se requiera.

11) Las reglas de adjudicación en casos de empate en los precios ofertados por dos o más proponentes, que se definan en el reglamento de esta Ley.

12) En los casos de adquisición de bienes y servicios que involucren tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con sumas superiores a cincuenta mil balboas (B/.50 000.00), la certificación que indique el concepto favorable a las especificaciones técnicas del pliego de cargos por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. Dicho concepto se fundamentará en la viabilidad técnica y de gestión para la sostenibilidad de la solución propuesta,

basado en los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Los pliegos de cargos son públicos y pueden ser consultados y obtenidos por todos los interesados en participar en un procedimiento de selección de contratista, a través de medios electrónicos de comunicación informáticos y de tecnologías afines o de manera física. Cuando se adquieran en forma física, el interesado asumirá los costos de reproducción.

Los pliegos de cargos se regirán por los modelos y las circulares o guías generales emitidos por la Dirección General de Contrataciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades y los requerimientos especiales en cada caso.

Las entidades públicas deberán cumplir con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal.

El pliego de cargos, entre otras condiciones, deberá establecer con claridad la calidad requerida, cantidad, fecha y lugares de entrega, así como la disponibilidad del producto en la República de Panamá.

De igual forma, los contratistas deberán suscribir el pacto de integridad, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la presente Ley.

e. Aviso y Publicación de Convocatoria del Acto de Contratación Pública Menor

Es aquel que contiene la información relevante del acto público, que será generado y publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", de conformidad con las plantillas establecidas en dicho sistema.

Dependiendo del monto y la complejidad de la contratación de bienes, servicios u obras, la publicación de la convocatoria se efectuará tomando en consideración los plazos mínimos que se detallan a continuación:

1) Cuando el objeto del contrato recae sobre bienes y servicios:

No menor de tres días hábiles, si el monto del contrato es mayor de diez mil balboas

(B/.10,000.00) y no excede los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).

2) Cuando el objeto del contrato recae en obras: No menor de tres días hábiles, si el monto del contrato es mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excede los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00).

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" llevará el registro histórico de los avisos de convocatoria.

f. Recepción de Propuesta

La propuesta deberá presentarse por medio electrónico. La propuesta deberá estar en idioma español o ser traducida a este idioma y debidamente autenticada por las autoridades correspondientes del país de origen, con la firma del proponente o de su representante en el acto debidamente autorizado para ello.

Las propuestas presentadas a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" emplearán invariablemente el medio de identificación electrónica inviolable utilizado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Estas propuestas producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los instrumentos privados con firma autógrafa correspondiente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor vinculante y probatorio.

Las propuestas no podrán ser retiradas, sustituidas ni modificadas después de celebrado el acto público. Sin embargo, antes de su celebración, los proponentes podrán retirar las propuestas, sustituirlas o modificarlas, cuando lo consideren necesario.

La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones luego de presentada la propuesta y, además, solicitar que se acompañe documentación aclaratoria, siempre que esta no tenga por objetivo distorsionar el precio u objeto ofertado ni tampoco modificar la propuesta original.

Solo se podrán subsanar documentos presentados con la propuesta, entendiendo por subsanación la corrección de estos, siempre que no se trate de documentos ponderables.

A partir del 1 de enero de 2021, todas las propuestas son presentadas electrónicamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

g. El Procedimiento de Contratación Menor.

Los procedimientos para seleccionar a quienes contraten con el Estado son los siguientes:

- Contratación menor.
- Licitación pública.
- Licitación por mejor valor.
- Licitación para convenio marco.
- Licitación de subasta en reversa.
- Subasta de bienes públicos.

La contratación menor permitirá, de manera expedita, la adquisición de bienes, servicios u obras que no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), cumpliéndose con un mínimo de formalidades y con sujeción a los principios de contratación que dispone esta Ley.

El procedimiento para contrataciones menores se realizará de la manera siguiente:

- 1) Las contrataciones hasta quinientos balboas (B/.500.00), se realizarán con al menos una cotización.
- 2) Las contrataciones que superen los quinientos balboas (B/.500.00) y no excedan los cinco mil balboas (B/.5,000.00), podrán realizarse con al menos dos cotizaciones.
- 3) Las contrataciones que superen los cinco mil balboas (B/.5,000.00) y no excedan los diez mil balboas (B/.10,000.00), podrán realizarse con al menos tres cotizaciones.
- 1) Las contrataciones que superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), se realizarán mediante acto público.

h. Garantías en la Contratación Menor.

En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta. Tampoco se exigirá fianza de cumplimiento, salvo que la entidad licitante lo considere necesario; no obstante, los contratistas seleccionados deberán garantizar a la entidad

que se obligan a responder por los defectos de construcción de la obra, por vicios de las cosas o por el cumplimiento de las condiciones pactadas, en los términos que se establecen en el reglamento de esta Ley:

“Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020

Artículo 86. Garantías en la contratación menor. En la contratación menor no se exigirá fianza de propuesta, sin embargo, el contratista seleccionado deberá garantizar por escrito a la entidad contratante lo siguiente:

- 1. El cumplimiento de las condiciones pactadas.*
- 2. En el caso de obras, que se obliga a responder por los defectos de construcción de la obra hasta por un término de tres años.*
- 3. En el caso de bienes, que se obliga a responder por los vicios de las cosas hasta por un término de un año, excepto cuando sean bienes perecederos en cuyo caso el término será el usual dentro del ciclo de vida del producto.*
- 4. En el caso de servicios, el término será de un año para responder por el cumplimiento de estos en las condiciones pactadas”.*

En las contrataciones menores que no superen los diez mil balboas (B/.10,000.00), se aplicará un procedimiento expedito por cotizaciones, que será reglamentado por el Órgano Ejecutivo.

En las contrataciones menores, las entidades deberán seleccionar preferiblemente a las micro y pequeñas empresas, siempre que estas empresas cumplan con los requisitos y exigencias del pliego de cargos y el precio propuesto no sea mayor de un 5% en relación con la propuesta de menor precio presentada por empresa no mipymes; entre las mipymes, se deberá escoger a la que ofrezca el menor precio. Las micro y pequeñas empresas deberán estar clasificadas como mipymes dentro del Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que la entidad licitante pueda verificar su

condición de acuerdo con la ley.

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa deberá actualizar anualmente dicho registro, a fin de acreditar las empresas que mantienen tal condición.

Los contratos menores que realicen los municipios y las juntas comunales se celebrarán conforme al procedimiento establecido en la reglamentación correspondiente.

i. Imposibilidad de obtener cotizaciones.

Cumplido el período establecido para presentar cotizaciones, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” abrirá las cotizaciones ingresadas, presentando un cuadro comparativo de estas. En caso de que no se hubiesen recibido cotizaciones en el período establecido para presentarlas, el Sistema automáticamente dejará constancia que no se recibió ninguna cotización, en cuyo caso la entidad deberá iniciar nuevamente el procedimiento de cotización en línea, si aún desea adquirir los bienes, servicios u obras objeto de la solicitud.

En los casos en que la entidad, no reciba la cantidad de cotizaciones requeridas, después de haber realizado tres solicitudes de cotización en línea, esto será debidamente certificado por la plataforma, podrá solicitar cotizaciones por cualquier otro medio, siempre que el bien, servicio u obra sea el mismo que se cotizó por la citada herramienta.

j. Procedimiento de las contrataciones menores por cotización.

Culminada la solicitud de cotizaciones, la entidad seleccionará del cuadro comparativo presentado por la Plataforma de Cotizaciones en Línea, la cotización de menor precio, siempre que cumpla con los requerimientos y especificaciones exigidas.

Posteriormente la entidad contratante procederá a solicitarle al proponente seleccionado los documentos requeridos para continuar con el proceso de contratación.

En caso de que el proveedor seleccionado no cumpla con la presentación de los documentos solicitados, la entidad procederá a seleccionar la siguiente mejor cotización en precio que además haya cumplido con los requerimientos y especificaciones exigidas. Seguidamente la entidad elaborará el respectivo cuadro de cotizaciones con la cotización elegida, el cual será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, con el número de cotización en línea, al cual se le dará un número consecutivo de acto público.

Una vez refrendada la orden de compra la entidad procederá a registrar y publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” en el respectivo acto público.

k. Procedimiento de las contrataciones menores por acto público.

Para las contrataciones menores de bienes, servicios u obras que superen los diez mil balboas (B/.10,000.00) y no excedan los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) se procederá de la forma siguiente:

- 1) Los proponentes presentarán su propuesta por medio electrónico, la cual contendrá el precio propuesto y la propuesta técnica ajustada a las exigencias del pliego de cargos.
- 2) La propuesta será presentada en la fecha y hora señaladas en el pliego de cargos.
- 3) Vencida la hora para la presentación de las propuestas, conforme a lo establecido en el pliego de cargos, no se recibirá ninguna propuesta más y el Sistema permitirá abrir las propuestas de cada uno de los proponentes en el orden en que fueron recibidas, las cuales se darán a conocer públicamente.
- 4) Dentro del término máximo de tres días hábiles, después de la apertura de propuestas se efectuará, cuando proceda, la subsanación de los documentos indicados por el pliego de cargos, y se levantará un acta al respecto, que contendrá todos los documentos que hayan sido subsanados oportunamente por cada proponente y la advertencia de los que no han sido subsanados.

5) Concluida la etapa de subsanación, la entidad aplicará lo dispuesto en los artículos 88, 89 y 90 de este reglamento cuando aplique, en caso contrario procederá a verificar en primera instancia, únicamente la propuesta del proponente que ofertó el precio más bajo, y comprobará el cumplimiento de todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

6) En los casos de adquisición de un bien, servicio u obra, la entidad deberá apoyarse con personal calificado en el objeto de la contratación, para la verificación del cumplimiento de todos los requisitos y especificaciones exigidos en el pliego de cargos. La entidad procederá a elaborar un acta en la que conste la revisión de todos los requisitos y especificaciones técnicas y será firmada por quien o quienes la elaboren y será incorporada al expediente electrónico cumpliendo con su publicación.

7) Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá a la adjudicación del acto público a ese proponente en el respectivo cuadro de cotizaciones, que emitirá el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, que deberá contener la información originada en el acto, un número secuencial, indicación del fundamento legal, la posibilidad de interposición del recurso de impugnación, fecha y firma del representante legal de la entidad o el servidor público delegado, el cual contendrá los documentos electrónicos de cada propuesta recibida.

8) Si la entidad determina que quien ofertó el precio más bajo no cumple a cabalidad con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, procederá inmediatamente a verificar la siguiente propuesta con el precio más bajo y así sucesivamente, utilizando el mismo procedimiento empleado en la verificación de la propuesta anterior, hasta emitir en el respectivo cuadro de cotizaciones la adjudicación del acto o que se declare desierto por incumplimiento de los requisitos y las exigencias del pliego de cargos por parte de todos los proponentes.

9) El plazo para adjudicar no será superior a siete días hábiles.

10) Ejecutoriada la adjudicación, la entidad emitirá la orden de compra o elaborará el contrato, el cual deberá contar con el respectivo refrendo de la Contraloría General de la República.

En los casos en que se presente un solo proponente y este cumpla con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, la adjudicación podrá recaer en él, siempre que el precio propuesto sea conveniente para el Estado.

I. Contrato u Orden de Compra

- Los contratos celebrados en la República de Panamá se sujetarán a las leyes panameñas.

- El contratista tendrá un término no mayor de cinco días hábiles, contado a partir de la notificación de la resolución de adjudicación, para constituir la fianza de cumplimiento. Una vez cumplido este requisito, el representante legal de la entidad contratante o a quien se delegue esta función procederá a formalizar el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes.

- Los contratos públicos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones de la Ley 22 de Contrataciones Públicas y disposiciones complementarias, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, compatibles con las finalidades de la contratación pública.

- Las personas naturales o jurídicas extranjeras que celebren contratos con el Estado deberán dejar constancia en el contrato de la renuncia a reclamación diplomática, salvo el caso de denegación de justicia. No se entiende que haya denegación de justicia cuando el contratista, sin haber hecho uso de ellos, ha tenido expeditos los recursos y medios de acción que puedan emplearse conforme a las disposiciones pertinentes.

- Este precepto también se aplicará a las

sociedades en que existan extranjeros que sean propietarios o que tengan el control sobre las acciones o participaciones sociales en ella, y en los casos de cesión del contrato a extranjeros, en las mismas circunstancias.

- Lo anterior es sin perjuicio de lo que establezca la Ley 48 de 2016, sobre medidas de retorsión.

- En el proceso de selección de contratista, cuya cuantía no exceda de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), la entidad contratante podrá realizar la contratación mediante orden de compra. En el caso de las órdenes de compra amparadas por un convenio marco, estas no contarán con ningún tipo de restricción con respecto al monto.

- La entidad podrá optar por la formalización de un contrato, si existe un exceso de condiciones o especificaciones de índole técnica.

- Todas las órdenes de compra amparadas en los convenios marco deberán realizarse a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", el cual administra la Dirección General de Contrataciones Públicas.

- El acto de la entrega de la orden de compra se notificará a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" al proponente y señalará las condiciones de retiro del documento.

m. Acta de entrega de los bienes y servicios

El almacén general tendrá copia del contrato u orden de compra y de la adenda respectiva para verificar la forma de entrega, el modo, el plazo, la calidad, la cantidad y los requisitos técnicos exigidos a las empresas adjudicatarias.

Al momento de la entrega total de bienes objeto del contrato, se levantará un acta de aceptación final, para dar por terminado el contrato, y se procederá a efectuar el respectivo pago en los términos pactados.

El almacén general no recibirá, en ninguna circunstancia, los bienes que no estén respaldados por los instrumentos antes señalados.

El almacén general podrá recibir entregas parciales, siempre que dicha forma de entrega se haya pactado en el contrato u orden de compra y se cumpla con el procedimiento desarrollado en la ley, siempre que así sea aceptado por la entidad contratante. "En tal situación, la entidad contratante autorizará el pago en proporción a los bienes recibidos." ("DGCP-DS-DJ-484-2025 VERÓNICA GONZÁL").

Las entidades estarán obligadas a recibir los bienes, los servicios y las obras por parte de los contratistas, y a emitir el documento de recepción en un plazo máximo de cinco días hábiles. Si las entidades no emiten el documento de recepción en dicho plazo, deberán explicar por escrito los motivos en que se fundamenta la no emisión. ("DGCP-DS-DJ-1767-2024 CARMEN J. RODRIGUEZ").

La entidad contratante podrá incluir en el pliego de cargos el derecho de inspeccionar y de ser informada del proceso de fabricación o elaboración del producto que haya de ser entregado como consecuencia del contrato, pudiendo ordenar o realizar, por sí misma, análisis, ensayos o pruebas de los materiales que se emplearán, y velará por el cumplimiento de lo convenido.

n. Prórrogas y multas por vencimiento del plazo para la entrega.

1) Prórroga

"Corresponde a las entidades contratantes aprobar o negar las prórrogas que soliciten los contratistas, así como establecer el término de la prórroga, tomando en consideración la urgencia o necesidad del suministro, servicio u obras contratados." ("Representante Legal GBM de Panamá, S.A.").

"Las solicitudes de prórrogas que se presenten después de la fecha de vencimiento del plazo para la entrega del suministro o servicio o para la ejecución de la obra serán objeto de multas." ("Cláusulas de Multa por retraso en la entrega | Law Insider").

2) Multas

La multa que se impondrá será entre el 1% y el 4% dividido entre treinta por cada día calendario de atraso del valor equivalente a la porción dejada de entregar o ejecutar por el contratista. El valor de la multa no será en ningún caso superior al 20% del valor del contrato y deberá ingresar al Tesoro Nacional.

o. Sanciones a los contratistas por incumplimiento de contrato u órdenes de compra

La competencia para imponer las sanciones a los contratistas por incumplimiento de contratos u órdenes de compra recae en el representante legal de la entidad o en el servidor público en quien se delegue esta función.

Sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan, los contratistas podrán ser susceptibles de las sanciones siguientes:

- Multa, o
- Inhabilitación.

La sanción se decretará en el mismo acto en que se declara la resolución administrativa del contrato y se impondrá en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados. El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de las sanciones y la progresión de estas.

1) Multa por incumplimiento de contrato.

Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 104 y 133, las entidades contratantes podrán aplicar una multa a los contratistas que hayan incumplido el contrato, la cual será entre el 1% y el 15% del monto total del contrato.

"La multa se aplicará en los casos de proveedor único, contratación menor o en casos debidamente justificados." ("Multa por incumplimiento de contrato - Law Insider") Las sumas que se paguen en este concepto ingresarán al Tesoro Nacional.

2) Inhabilitación por incumplimiento de contrato.

Dependiendo del monto del contrato u orden

de compra, la inhabilitación se aplicará así:

En contratos u órdenes de compra cuyos montos no excedan de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), de tres meses a un año.

La duración de la inhabilitación será fijada tomando en cuenta la reincidencia y la gravedad o el daño ocasionado al Estado por su incumplimiento.

Cuando concurren dos o más sanciones de inhabilitación hacia un mismo contratista, se le aplicarán las sanciones en forma acumulativa, comenzando a regir la posterior sanción el día siguiente de la finalización de la sanción anterior.

p. Vigencia y liquidación de los contratos u orden de compra.

Los contratos se entenderán vigentes hasta su liquidación, aunque haya expirado el plazo o término de ejecución pactado.

"Para efectos de este artículo, se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí." ("Plazo para la liquidación de los contratos Cláusulas de Ejemplo").

q. Efectos de los contratos u órdenes de compra.

"Los contratos u órdenes de compra surtirán sus efectos transcurridos dos días hábiles después de su publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" o a partir de la publicación de la orden de proceder al contratista, salvo que esta indique una fecha posterior." ("Cláusulas de PLAZO PARA FORMALIZAR LA ADJUDICACIÓN Y EL CONTRATO U ...").

En todos los contratos u órdenes de compra se deberá incluir una cláusula en la que el contratista garantiza, se compromete y declara que ni él ni a través de interpuesta persona ha incurrido ni incurrirá, directa o indirectamente, en ninguna de las siguientes conductas:

1) Pagar, dar, entregar, recibir, prometer, o acordar una dádiva, donación, coima, soborno, regalos, aportes o comisiones ilegales, bienes u otros objetos de valor, bajo cualquier modalidad. (“Gaceta Oficial Digital”).

2) No haber pagado directa o indirectamente sumas o cantidades ilícitas, como premios o incentivos, en moneda local o extranjera en la República de Panamá o en cualquier otro lugar en que dicha conducta se relacione con el contrato en violación de las leyes anticorrupción de la República de Panamá o de cualquiera otra jurisdicción en el extranjero, a servidores públicos, partidos políticos o sus directivos, candidatos políticos o a terceros que puedan influir en la ejecución o supervisión del contrato. (“INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO INSTITUTO DE MERCADEO AG. PECUARIO ...”).

En el caso de que el contratista incurra en cualquiera de las conductas establecidas en esta cláusula dará lugar a la resolución administrativa del contrato y a la inhabilitación del contratista por un período de cinco años.

La entidad realizará las diligencias correspondientes para poner en conocimiento a la Contraloría General de la República de las irregularidades, la cual podrá llevar a cabo las auditorías adscritas a su competencia a fin de recuperar posibles lesiones patrimoniales al Estado a través de la Fiscalía de Cuentas. Lo anterior es sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal correspondiente derivada del incumplimiento contractual.

Conclusiones

Las contrataciones públicas que realizan los gobiernos de los diferentes estados tienen un impacto significativo en el producto interno bruto (PIB) de sus economías. En Europa, las contrataciones públicas representan uno de los pilares para el crecimiento, creación de empleo e innovación.

En América Latina, el promedio de las contrataciones públicas como proporción del PIB, está al alrededor del 8%, algo que se aplica de forma similar en el PIB de la República de Panamá.

En la República de Panamá, guardando las proporciones, las contrataciones públicas menores hasta cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.50,000.00), se contabilizan en número de procesos, alrededor de 8 de cada 10 solicitudes de compra y se fundamentan en la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley de Presupuesto de cada vigencia fiscal, el Texto Único de la Ley 22 de Contrataciones Públicas y sus decretos ejecutivos que la regulan.

La legislación de las contrataciones públicas en la República de Panamá ha evolucionado en los últimos 20 años, dando como resultado una legislación con procedimientos robustos para atender las diferentes formas de contratación. Esto no significa que se no se requieran hacer mejora en los procedimientos y legislación de las contrataciones; ya que las contrataciones públicas es una actividad dinámica que debe ser actualizada en el tiempo.

La corrupción, el soborno y la prevaricación administrativa de los actores en el proceso de las contrataciones administrativa, obligan a que los gestores institucionales de compras generen nuevos controles para mitigar el riesgo del uso indebido de los recursos del Estado. Es aquí en el que el uso de los avances de las herramientas la Tecnología de la Información y Comunicación, hacen su aporte para salvaguardar los bienes públicos.

La Dirección General de Contrataciones Públicas, se ha comprometido en el uso de herramientas de tecnología de la información y comunicación al utilizar sistemas virtuales para que las entidades públicas realicen sus procedimientos de selección de contratistas a través de su página Web www.panamacompra.gob.pa

Esperamos que el desarrollo de tema antes indicado y el método de presentación, sirva para dar sentido y orientación de lo que en materia de contrataciones públicas se realiza en la República de Panamá, con énfasis en lo que en materia de contratación menos se refiere.

Recursos bibliográficos

- Constitución Política de la República de Panamá, Procuraduría General de la Nación, Oficina de Implementación del Sistema Penal Acusatorio, 2016,

confeccionado en Panamá por Impresiones CARPAL,
Diseño y Diagramación Tania Z. Villarreal R., 136
PÁGINAS.

- Texto Único de la ley 22 del 27 de junio de 2006 que regula las contrataciones públicas, ordenado por la ley 153 de 2020, Gaceta Oficial Digital No. 29107-A, lunes 07 de septiembre de 2020.
- Decreto Ejecutivo N°439 del 10 de septiembre del 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula las contrataciones públicas, Gaceta Oficial Digital No. 29112, lunes 14 de septiembre de 2020.
- Decreto Ejecutivo 34 del 24 de agosto del 2022, que modifica el decreto ejecutivo N°439 del 10 de septiembre del 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula las contrataciones públicas, Gaceta Oficial Digital No. 29607-A, jueves 25 de agosto de 2022.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Presupuesto de la Nación, Normas Generales de Administración Presupuestarias 2009, Gaceta Oficial No. 26.181 del 10 de diciembre de 2008.
- Fundación General, Universidad de Salamanca, Curso Superior en Contrataciones Públicas Módulo 1: Marco legal de las contrataciones públicas Prof. Dr. José Luis Domínguez Álvarez.
- Publicación: Impacto y beneficios de las reformas en los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe,
<https://ricg.org/wp-content/themes/ricg/img/copy.svg>



DISEÑO DE LA LICITACIÓN DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Por: Guianella G. Alvarado A.

Resumen. El diseño de licitaciones públicas en la República de Panamá se rige por la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, reglamentado por los Decretos Ejecutivos N°439 del 10 de septiembre de 2020 y el N°34 de 24 de agosto de 2022.

Bajo esta normativa las contrataciones públicas, busca garantizar la correcta gestión de los procesos de selección de contratistas y los recursos públicos, con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, en la adquisición de bienes, servicios u obras por parte del Estado.

Contenido. Introducción. I. Marco Normativo de las Contrataciones Públicas en la República de Panamá. II. Principios que rigen el Diseño de Licitaciones Públicas en Panamá. III. Tipos de Procedimientos de Licitación en Panamá. IV. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompras. V. Documentos estandarizados para los Procedimientos de Selección de Contratistas. VI. Fases del Proceso de Licitación. VII. Control y fiscalización del contrato. VIII. Conclusiones. IX. Recursos Bibliográficos.

Introducción

El proceso de licitación pública es fundamental para la contratación de bienes, servicios u obras por parte del Estado.

El objetivo de este trabajo es deducir cómo el diseño de licitaciones públicas en Panamá está regulado por la normativa vigente, destacando los principios fundamentales que guían estos procesos y sus implicaciones para los interesados y la administración pública.

I. Marco Normativo de las Contrataciones Públicas en la República de Panamá.

En Panamá, la principal legislación que regula las contrataciones públicas es la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, reglamentado por los Decretos Ejecutivos N°439 del 10 de septiembre de 2020 y el N°34 de 24 de agosto de 2022. Es la Ley No. 22 de 2006, conocida como la Ley de Contrataciones Públicas. Esta ley establece el marco jurídico para todas las actividades relacionadas con la adquisición de bienes, servicios u obras por parte del Estado, asegurando que los procedimientos sean

transparentes, abiertos y justos para todos los participantes.

Dentro del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en su Artículo 25, se establece:

“Principios generales de la contratación pública. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en el principio de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Además, les serán aplicables las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a esta Ley.

Las contrataciones públicas deberán contribuir a la construcción de un sistema de responsabilidad social y sostenibilidad, procurando el desarrollo de políticas que permitan la protección comunitaria y medioambiental de Panamá y sus ciudadanos.

II. Principios que rigen el Diseño de Licitaciones Públicas en Panamá

Basándonos en estos principios el diseño de licitaciones públicas en Panamá, se estructura en torno a la actuación correcta, tanto de las entidades contratantes como de los oferentes.

La transparencia, es uno de los pilares de la contratación pública, ya que, toda la información relevante relacionada con el proceso de la licitación debe ser publicada de manera objetiva, accesible y clara para todos los interesados. Los pliegos cargos deben estar disponibles públicamente y, las decisiones deben ser motivadas y fundamentadas, permitiendo que el proceso sea auditado por cualquier ciudadano o nuestros entes reguladores.

La normativa busca promover la libre competencia abierta, entre los proveedores de bienes y servicios, se debe garantizar que ningún oferente esté excluido

injustamente del proceso. El objetivo es obtener la mejor relación calidad-precio para el Estado y la mayor participación, lo cual se logra mediante una competencia justa y equitativa.

El proceso debe ser imparcial, evitando cualquier tipo de discriminación o favoritismo en la selección de los proveedores. Las decisiones tomadas durante el proceso de licitación deben basarse exclusivamente en criterios objetivos, y los procedimientos deben ser claros y conocidos por todos los participantes desde el inicio.

La eficiencia busca garantizar que el Estado adquiera bienes y servicios al mejor precio, sin comprometer la calidad de estos. Esto implica una correcta evaluación de las ofertas y un proceso de adjudicación que busque optimizar los recursos públicos y cumplir con los plazos establecidos.

Las entidades contratantes y los funcionarios encargados de la adjudicación de los contratos deben actuar con responsabilidad. Esto implica cumplir con los procedimientos establecidos, justificar las decisiones tomadas y velar por la correcta ejecución de los contratos adjudicados.

III. Tipos de Procedimientos de Licitación en Panamá

La Ley No. 22 de 2006 establece diferentes tipos de procedimientos de licitación según las características del contrato y el monto de referencia. Los procedimientos más comunes son:

a. Licitación Pública:

Procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos. "Este procedimiento se utilizará cuando el monto de la contratación sea superior a los cincuenta mil balboas (B/.50,000.00)." ("Licitación Pública - Biblioteca Sistematizada") (Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006).

En este procedimiento, los contratos se adjudican al proveedor que ofrezca el precio más bajo, siempre y cuando cumpla con los

requisitos establecidos en el pliego y no se aplicará margen de riesgo, a fin de fomentar la competencia entre los proponentes y obtener el mayor beneficio para el Estado.

b. Licitación por mejor valor:

Procedimiento de selección de contratista que podrá realizar una institución del Estado cuando la complejidad del bien, servicio u obra que va a ser contratado así lo requiera y el monto de la contratación sea superior a quinientos mil balboas (B/.500,000.00). ("Licitación por mejor valor. Procedimiento de selección de contratista ...") (Artículo 59 del Texto Único de la Ley 22 de 2006).

"En este procedimiento, se ponderarán los aspectos solicitados en el pliego de cargos y se adjudicará al proponente que obtenga el mayor puntaje de acuerdo con la metodología de ponderación, siempre que este cumpla con los requisitos mínimos obligatorios exigidos en el pliego de cargos." ("Licitación por Mejor Valor - Biblioteca Sistematizada").

Este procedimiento se utiliza para contratos de gran complejidad, cuenta con dos fases en la etapa de evaluación, en el que se deben evaluar primero los requisitos obligatorios de participación de todas las propuestas presentadas y, la que cumpla pasa a ser evaluada en la segunda fase, que es de acuerdo con los criterios de ponderación establecidos en el pliego de cargos.

La adjudicación se realiza al oferente que haya presentado la propuesta más conveniente en términos de calidad, precio y otros criterios específicos y que obtenga el mayor puntaje de acuerdo con la metodología de ponderación, esta ponderación no debe ser menor al 80%.

c. Esta normativa cuenta también con el procedimiento de Licitación por Convenio Marco:

Este procedimiento de selección de contratista es realizado únicamente por la Dirección General de Contrataciones Públicas, para la adquisición de bienes y servicios, en el que se seleccionará a uno o más proponentes, con los cuales se

firmará un contrato llamado convenio marco. ("Licitación para Convenio Marco - Biblioteca Sistematizada").

El mismo, se realiza a través de la tienda virtual, con el fin de que el Estado cuente con diferentes proveedores y adquirir los bienes y servicios de consumo masivo y cotidiano, que se encuentran disponibles en la tienda virtual, con precios y condiciones determinados durante un periodo de tiempo definido, de manera más expedita, ya que, solamente se escoge al/los contratistas que hayan sido adjudicado en los renglones en los que se encuentre el bien o servicio a adquirir por la entidad.

La Tienda Virtual, contiene todos los bienes y servicios que han sido incluidos en convenios marco ya perfeccionados y vigentes. ("Tienda Virtual - Biblioteca Sistematizada").

Todas las entidades a nivel nacional están obligadas a adquirir los bienes y servicios de la Tienda Virtual, siempre que éstos estén incluidos en la misma. Esta Tienda virtual se encuentra publicada para todos los cotizadores del Estado en el portal www.panamacompra.gob.pa.

IV. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra"

Es la Aplicación informática administrada por la Dirección General de Contrataciones Públicas que automatiza las operaciones y los procesos que intervienen en la contratación pública, y que vincula a las unidades de compras, a los proveedores y a los contratistas en un sistema informático centralizado al que se accede a través de Internet. El Sistema permite el intercambio de información entre los participantes del proceso dentro de un entorno de seguridad razonable en todas y cada una de sus etapas.

V. Documentos estandarizados para los Procedimientos de Selección de Contratistas

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), tiene entre sus funciones la de estandarizar los aspectos generales de los pliegos de cargos de cada tipo de acto público y de cada modo de

contratación, incluyendo los formularios e instructivos, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5 del artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Con la implementación de la estandarización de documentos, la Dirección General de Contrataciones Públicas busca que los procedimientos de selección de contratista se desarrollen de una manera uniforme y homologada, de tal manera que tanto las entidades licitantes como proveedores del Estado, participen de un proceso en el cual todos los documentos utilizados mantengan el mismo esquema o patrón, disminuyendo así la dualidad de criterios, interpretaciones o incluso reclamos respecto a la verificación o evaluación de éstos y así otorgarle mayor eficiencia y eficacia a los procesos de adquisiciones de las entidades contratantes Estado.

Dicho esto, con la documentación estandarizada para los diferentes tipos de procedimientos de selección de contratistas, mitiga el riesgo a las Entidades licitantes en publicar pliegos de cargos sobre el mismo objeto a contratar, con diferentes criterios, que puedan llevar a la presentación de ofertas con condiciones distintas, la estandarización facilita más que todo contratar el bien, servicio u obra, de manera más eficiente y eficaz.

Los pliegos de cargos estandarizados y los formularios que deben utilizar los proponentes, los cuales se encuentran digitalizado, sirven para que los interesados en participar de la licitación no caigan en omisiones o errores en la presentación de la documentación requerida de los requisitos mínimos obligatorios de participación.

VI. Fases del Proceso de Licitación

El proceso de licitación en Panamá sigue una serie de etapas estructuradas, que buscan garantizar la transparencia y la eficiencia. Las principales fases son:

1. Convocatoria: La entidad pública, anuncia el proceso de licitación, publicando el pliego de cargos y la información relevante. La convocatoria debe estar abierta y accesible a todos los interesados.
2. Recepción de Ofertas: Los proveedores interesados deben presentar sus ofertas dentro

del plazo establecido, de manera electrónica, cumpliendo con los requisitos técnicos y administrativos del pliego de cargos.

3. Apertura de Ofertas: La entidad podrá abrir las ofertas electrónicas en el sistema electrónico de PanamaCompra, en la hora y fecha señalada en el pliego de cargos, realizando así la verificación de todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos,

4. posterior a la verificación debe levantar un acta con las incidencias ocurridas en la apertura.

5. Evaluación: Un comité de evaluación revisa las ofertas y las compara según los criterios establecidos en el pliego de cargos. Esta etapa es crucial para garantizar la imparcialidad y la objetividad del proceso, para ello se nombran a funcionarios públicos de diferentes entidades, los cuales deben ser idóneos en el objeto de la contratación.

6. Adjudicación: Se adjudica el contrato al oferente que haya presentado la mejor propuesta, de acuerdo con el procedimiento que se haya utilizado, conforme a los criterios establecidos en la licitación.

7. Firma del Contrato: Finalmente, se formaliza el contrato con el adjudicatario, quien debe cumplir con los plazos y condiciones acordados.

VII. Control y fiscalización del contrato

El control de los contratos que resulten de las licitaciones en Panamá está a cargo de diversas instituciones, como: la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA). Estas entidades supervisan que los procesos de contratación se ajusten a la ley y que se respeten los principios de transparencia y competencia.

La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), es el órgano encargado de regular, supervisar y coordinar los procesos de las contrataciones públicas en Panamá. A través de la plataforma PanamaCompra, los procesos de licitación son digitalizados, lo que facilita la transparencia y el acceso público a la información.

VIII. Conclusiones

En conclusión, el diseño de licitaciones en Panamá debe asegurar un proceso transparente, competitivo e imparcial, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos del Estado y garantizar que las contrataciones públicas beneficien al interés público en general.

Contar con herramientas acordes a esta era digital, permite a la ciudadanía dar seguimiento a todas las etapas de los procesos de contratación pública y, convertirse en observadores y fiscalizadores del uso de los recursos públicos, reduciendo los riesgos de corrupción.

Podemos mencionar, como mejora a la normativa de contrataciones públicas en la República de Panamá, los tiempos de atención de cada una de sus etapas, ya que, cumplir con esta burocracia, el proceso, a pesar de ser totalmente electrónico se hace más largo y tedioso acortar los tiempos, mitiga el riesgo de corrupción que se pudiera presentar.

IX. Recursos bibliográficos

1. Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020.
2. Decreto Ejecutivo N°439 del 10 de septiembre de 2020.
3. Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, que modifica el Decreto Ejecutivo N°439 del 10 de septiembre de 2020.
4. <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>



APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

Por: Lariza Hernández

Resumen. Aplicación de la legislación y procedimientos de contrataciones públicas se relaciona con el conjunto de reglas, normativas y procesos que deben observar las entidades estatales para obtener bienes, servicios u obras de forma justa, eficiente y con transparencia. La meta es asegurar el uso correcto de los recursos públicos, prevenir la corrupción, fomentar la competencia y garantizar la calidad de los bienes y servicios adquiridos.

En la gran mayoría de las naciones, las adquisiciones estatales están guiadas por normativas específicas que establecen las formas de contratación (como licitaciones, concursos y adjudicaciones directas), los procesos a seguir y los requisitos para la ejecución de los contratos. Las instituciones gubernamentales deben garantizar que dichos procesos sean accesibles y claros, permitiendo que cualquier empresa o proveedor que cumpla con los requisitos pueda intervenir en la licitación.

El procedimiento inicia con la redacción de los pliegos de condiciones, que determinan los términos, requisitos técnicos, condiciones financieras y plazos del contrato. A continuación, se realiza una convocatoria pública, en la que las compañías interesadas someten sus propuestas. Luego, se lleva a cabo una valoración de las propuestas, asegurando que el contrato se asigne a la alternativa más adecuada, teniendo en cuenta no solo el costo, sino también la calidad y el cumplimiento con los requisitos legales y técnicos.

Es esencial que las entidades públicas cumplan con los principios de transparencia, publicidad, imparcialidad y no discriminación a lo largo de todo el proceso. Asimismo, las decisiones necesitan estar justificadas, lo que permite a cualquier parte interesada cuestionar procesos que consideren irregulares.

El correcto cumplimiento de estas normas y procesos favorece el fortalecimiento de la administración pública, la confianza de los ciudadanos y la rendición de cuentas en el uso de los recursos del Estado.

Contenido. I. Objetivos de la Legislación y Procedimientos de Contrataciones Públicas. II. Evolución de la Legislación de Contrataciones Públicas en Panamá. III. Puntos Importantes y Procedimientos. IV. Marco Legal. V. Tipos de Contrataciones. VI. Procedimiento. VII. Contraloría y auditoría. VIII. Conclusiones. IX. Recursos Bibliográficos.

I. Objetivos de la Legislación y los Procedimientos de Contrataciones Públicas en Panamá

Los principales objetivos de la legislación de contrataciones públicas en Panamá son:

Garantizar la transparencia: Confirmar que todos los procedimientos de compra se lleven a cabo de forma pública, con información suficiente disponible para el público y los posibles proveedores.

- Fomentar la competencia: Establecer un ambiente competitivo donde varios proveedores puedan participar en condiciones equitativas, favoreciendo la oferta de los mejores precios y la calidad superior.

- Optimizar el uso de los recursos públicos: Aumentar el beneficio que recibe el Estado al elegir las opciones más adecuadas para satisfacer sus requerimientos.

- Prevenir la corrupción: Establecer acciones que minimicen los peligros de corrupción a través de procesos transparentes y regulados, junto con la vigilancia constante de los contratos y su asignación.
- Asegurar la eficiencia administrativa: Permitir que las instituciones públicas obtengan bienes y servicios de forma oportuna y acorde a sus requerimientos, sin retrasos innecesarios en el proceso de adquisición.
- Promover la inclusión y la equidad: Garantizar que todos los proveedores cuenten con oportunidades equitativas para sumarse a los procedimientos de contratación pública, erradicando obstáculos innecesarios.

Características de las Contrataciones Públicas en Panamá

Las características principales de los procedimientos de contrataciones públicas en Panamá son las siguientes:

Procedimientos Abiertos y Transparentes

- Licitar a través de PanamaCompra: La plataforma PanamaCompra es la herramienta principal para la administración de las contrataciones públicas en Panamá. En ella, las instituciones del Estado deben difundir sus convocatorias, y los proveedores tienen la posibilidad de presentar sus propuestas de forma electrónica.
- Publicidad de los procesos: Todos los procesos de contratación deben ser difundidos de manera pública y accesible, asegurando que todos los interesados tengan acceso a la misma información.

Competencia y No Discriminación

- Principio de igualdad: Todos los proveedores tienen la oportunidad de participar en los procesos de licitación en un marco de igualdad y sin discriminación.
- Contratación abierta: El procedimiento de selección debe ser accesible a todos los proveedores que satisfagan los criterios indicados en la convocatoria.

Normas Claras para la Adjudicación

- Criterios objetivos: La adjudicación de contratos se realiza conforme a criterios claros y transparentes, tales como el costo más bajo, la mayor calidad, o una combinación de los dos.
- Documentación pública: Los documentos vinculados a los procesos de contratación (bases, informes de evaluación, resultados, etc.) deben estar disponibles para el público a fin de asegurar que no existan favoritismos ni irregularidades.

Uso de Tecnología

Plataforma digital: La implementación de plataformas electrónicas como PanamaCompra facilita la gestión y seguimiento de los procesos de contratación. Esto reduce los costos administrativos y aumenta la eficiencia.

Supervisión y Control

Control de la Contraloría: La Contraloría General de la República lleva a cabo auditorías y revisiones a los procedimientos de contratación pública para garantizar el respeto a la normativa y la adecuada ejecución de los contratos.

Fiscalización interna: Las entidades públicas necesitan establecer procedimientos de fiscalización interna para verificar el cumplimiento de los contratos.

II. Evolución de la Legislación de Contrataciones Públicas en Panamá

Inicios: Ley No. 22 de 2006

La Ley No. 22 de 2006 fue la primera normativa completa que reguló las contrataciones públicas en Panamá, sentando las bases para un sistema de adquisiciones más transparente y competitivo. Esta normativa implementó sistemas como las licitaciones abiertas, los contratos directos en situaciones excepcionales y los procesos de evaluación definitorios y transparentes.

Reformas: Ley No. 51 de 2008

Con la Ley N.º 51 de 2008, Panamá llevó a cabo

una reforma significativa en el sistema de adquisiciones públicas, centrando su atención en aumentar la eficiencia y la transparencia. Esta normativa facilitó un control más estricto sobre las contrataciones, además de incrementar la participación de los proveedores, fomentando la competencia.

Innovación Digital: Ley 70 de 2019

La Ley No. 70 de 2019 representó una reforma importante que actualizó el sistema de adquisiciones estatales de Panamá. Esta normativa impulsó la digitalización de las adquisiciones públicas, instituyendo el uso mandatorio de plataformas digitales para llevar a cabo las compras del gobierno. Esto mejoró la eficiencia, la accesibilidad y la transparencia, así como promovió la inclusión de un mayor número de oferentes.

El Rol de PanamaCompra

El sistema PanamaCompra, diseñado para digitalizar las adquisiciones estatales, ha avanzado de forma notable. Mediante esta plataforma, se agrupan las licitaciones y contrataciones directas, lo que incrementa la transparencia y disminuye el riesgo de corrupción. El sistema facilita a las entidades gubernamentales realizar las adquisiciones de manera más rápida, clara y eficiente.

Beneficios de la Legislación y los Procedimientos de Contrataciones Públicas

Los procesos de adquisiciones públicas en Panamá, debido a la normativa vigente, ofrecen diversos beneficios tanto para el Gobierno como para la comunidad en general:

Mayor Transparencia

La necesidad de divulgar los procesos de licitación y sus resultados garantiza que las personas y las empresas puedan tener acceso a la información. Esto fomenta la confianza en el sistema y disminuye la probabilidad de corrupción.

Aumento de la Competencia

La disponibilidad de los procesos para todos los

proveedores que cumplan con los requisitos, especialmente mediante plataformas electrónicas, fomenta una competencia más intensa. Por lo tanto, el Estado puede conseguir precios y condiciones más favorables.

Optimización de los Recursos Públicos

La eficacia del procedimiento de licitación pública facilita que el gobierno obtenga la óptima relación calidad-precio en sus adquisiciones, lo que favorece una mejora en la distribución de los recursos públicos.

Mejora en la Eficiencia Administrativa

El uso de tecnología y la centralización de los procedimientos mediante plataformas como PanamaCompra disminuyen los plazos de gestión y optimiza la eficiencia administrativa en las adquisiciones públicas.

Inclusión y Acceso para Pequeñas y Medianas Empresas

La normativa fomenta la inclusión de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en las adquisiciones del sector público, lo que favorece la equidad y un acceso más justo al mercado de compras estatales.

Control y Fiscalización Eficientes

La vigilancia de la Contraloría General de la República y otros entes fiscalizadores garantiza que los procedimientos se efectúen de acuerdo con la normativa, previniendo irregularidades y abusos de autoridad.

III. Puntos Importantes de la Legislación y Procedimientos de Contrataciones Públicas

Uso Obligatorio de PanamaCompra

El sistema PanamaCompra es un componente esencial para la realización de todas las contrataciones públicas en Panamá. Su obligatoriedad para las entidades del Estado garantiza la centralización y estandarización del proceso.

Evaluación Transparente y Objetiva

Los procesos de evaluación deben basarse en criterios objetivos, como la calidad y el precio, y deben ser accesibles para los participantes y el público en general. La información debe ser publicada, y las decisiones deben ser justificadas.

- Eficiencia: Las adquisiciones deben ser realizadas de la forma más económica y efectiva posible.

La Ley No. 22 establece las bases para los procedimientos de licitación, los tipos de contrataciones, las sanciones por incumplimiento, y otros aspectos clave.

Principio de No Discriminación

La legislación prohíbe la discriminación durante el proceso de contratación pública. Todos los oferentes deben tener las mismas oportunidades para participar, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos.

Decreto Ejecutivo No. 334 de 2006

Este decreto reglamenta la Ley No. 22 y especifica los procedimientos, plazos y requisitos a seguir en los procesos de contratación pública. Es un instrumento esencial para la correcta implementación de la ley.

Plazos y Condiciones Claras

Las entidades del Estado deben garantizar que los plazos, condiciones y requisitos sean claros desde el inicio del proceso de licitación, para evitar confusión entre los oferentes y asegurar que todos compitan en igualdad de condiciones.

Ley 51 de 2008

La Ley No. 51 introduce una serie de reformas al sistema de contrataciones públicas en Panamá, con el objetivo de mejorar la competitividad, la transparencia y el control sobre los procedimientos de licitación. Esta ley establece una serie de medidas de control y seguimiento para evitar la corrupción y la mala administración de los recursos públicos.

Supervisión y Auditoría Constantes

Es crucial que los contratos sean sometidos a la fiscalización y auditoría constantes de la Contraloría y otros organismos encargados de controlar el buen uso de los recursos públicos.

Ley 70 de 2019

Esta ley modifica y amplía aspectos de la Ley No. 22 de 2006, enfocándose en modernizar el sistema de compras del Estado, mediante la implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La Ley 70 promueve la creación de un sistema de compras electrónicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en las contrataciones.

IV. Marco Legal de las Contrataciones Públicas en Panamá

Ley No. 22 de 27 de junio de 2006,

La Ley No. 22 de 2006 es la norma principal que regula las contrataciones públicas en Panamá. Esta ley establece las reglas generales para la contratación de bienes, servicios y obras por parte de las entidades del Estado. Sus principios fundamentales incluyen:

- Transparencia: Todo el proceso debe ser claro y accesible para los interesados.
- Igualdad y no discriminación: Los contratistas deben ser tratados de forma equitativa.
- Publicidad: Los procesos deben ser publicados para que todos los interesados puedan participar.

La Contraloría General de la República

La Contraloría es un organismo independiente responsable de fiscalizar la gestión pública, incluidas las contrataciones. Su rol es garantizar que las contrataciones públicas se realicen conforme a la ley, asegurando el buen uso de los recursos del Estado.

V. Tipos de Contrataciones Públicas

- Licitación Pública

Es el método más común para la compra de bienes, servicios o la realización de obras por parte del Estado. La licitación pública se distingue por ser un procedimiento accesible, donde cualquier individuo o empresa que cumpla con los criterios establecidos puede intervenir.

- Licitación por Mejor Valor

Este tipo de licitación busca conseguir el máximo valor para el Estado, no solo en lo que respecta al precio, sino también en relación con la calidad y otros aspectos. El contrato se otorga al proveedor que presente la mejor mezcla de calidad y precio.

- Contratación Directa

En algunas situaciones excepcionales, el Estado puede llevar a cabo una contratación directa, sin requerir un procedimiento de licitación. Las justificaciones para la contratación directa pueden abarcar circunstancias de emergencia o cuando el valor de la contratación es muy reducido.

- Concurso de Ofertas

Este método se asemeja a la licitación pública, pero se emplea para la contratación de servicios o proyectos específicos que necesitan una propuesta técnica pormenorizada, como investigaciones, estudios, consultorías, y más.

Exoneraciones

Hay situaciones en las que las instituciones del Estado pueden liberar ciertos procedimientos de licitación, especialmente en áreas estratégicas o cuando el contrato se lleva a cabo con organizaciones internacionales. Estas exenciones deben ser fundamentadas y autorizadas por las autoridades pertinentes.

VI. Procedimiento de Contratación Pública en Panamá

- Planificación

El proceso de selección inicia con la planificación, que abarca la identificación de requerimientos y la determinación del presupuesto disponible para la

selección. En esta etapa se define el cronograma y se especifican las condiciones del contrato.

- Convocatoria

Una vez que se ha planificado el proceso, la entidad pública lanza una convocatoria pública mediante el sistema de compras electrónicas (Panama Compra), en la que se divulga la información pertinente, como los términos de referencia, los requisitos para participar y la fecha límite para presentar ofertas.

- Presentación de Ofertas

Los interesados deben enviar sus propuestas dentro del período fijado en la convocatoria. Estas propuestas deben satisfacer todos los criterios establecidos en los términos de referencia.

- Evaluación de Ofertas

Una vez que se hayan recibido las ofertas, la entidad pública lleva a cabo una evaluación técnica y económica para elegir la propuesta más adecuada. En esta etapa se asegura que los proveedores atiendan las condiciones estipuladas y se analizan los precios, tiempos y la calidad de las ofertas.

- Adjudicación

Tras la evaluación, la entidad concede el contrato al proponente que presentó la propuesta más favorable. La concesión tiene que ser divulgada en el sistema para asegurar la transparencia.

- Firma del Contrato

Tras la adjudicación del contrato, se avanza a su firma. El contrato tiene que detallar de manera clara las condiciones, plazos y otros aspectos importantes de la contratación.

- Ejecución del Contrato

Una vez que se firme, se inicia la ejecución del contrato. Las organizaciones públicas deben vigilar la adecuada implementación del contrato para garantizar que se respeten las condiciones acordadas.

• Liquidación

Una vez cumplido el contrato, se lleva a cabo la liquidación, que es el procedimiento final en el que se asegura que todo lo acordado en el contrato ha sido entregado y realizado.

VII. Contraloría y Auditoría en las Contrataciones Públicas

La Contraloría General de la República tiene un papel crucial en la supervisión de las contrataciones del estado. La revisión de los contratos se lleva a cabo para comprobar la legalidad, eficiencia y claridad del proceso. Asimismo, la Contraloría está autorizada para llevar a cabo investigaciones en caso de que surjan sospechas de irregularidades o un uso inapropiado de los recursos públicos.

Sanciones y Consecuencias por Incumplimiento

Hay varias sanciones para quienes no cumplen con las regulaciones de contrataciones públicas. Estas pueden abarcar:

Inhabilitación para contratar: Los contratistas que cometan irregularidades pueden ser excluidos de participar en futuros procedimientos de contratación pública.

Multas: Se pueden aplicar sanciones a las empresas o a los funcionarios públicos que no respeten la normativa.

Anulación de contratos: Los contratos pueden ser cancelados si se identifican infracciones graves a la ley.

Sistema Electrónico de Compras del Estado (PanamaCompra)

El Sistema PanamaCompra es una plataforma digital que simplifica la administración de las adquisiciones públicas en Panamá. Mediante esta plataforma, es posible llevar a cabo procesos de licitación, subasta y contratación directa de manera más eficiente y clara. El sistema asegura la transparencia y disponibilidad de la información, y permite a los proveedores enviar sus propuestas de forma electrónica.

VIII. Conclusiones

Las leyes y los procesos de adquisiciones públicas en Panamá han progresado para asegurar un sistema más claro, eficaz y fácil de acceder. Las modificaciones promovidas por la Ley No. 22 de 2006, la Ley No. 51 de 2008 y la Ley No. 70 de 2019, junto con la implementación de herramientas digitales como PanamaCompra, han facilitado la optimización de la administración de las adquisiciones estatales y aumentado la confianza de la ciudadanía en estos procedimientos. Es crucial que tanto las instituciones del Estado como los proveedores sigan rigurosamente las regulaciones definidas para asegurar que los procedimientos de contratación pública sean equitativos, claros y provechosos para la nación.

La aplicación de estas regulaciones garantiza no solo la efectividad en el uso de los recursos públicos, sino también la competencia justa, la claridad, y la equidad de oportunidades para todos los participantes, incluyendo las pequeñas y medianas empresas.

IX. Recursos bibliográficos

Bibliografía básica

Texto Único No S-N. De la ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la ley 153 de 2020. ("Texto Único No S/N. De la ley 22 de 27 de junio de 2006, que ... - vLex") (s. f.). Recuperado de <https://vlex.com.pa/vid/texto-unico-n-s-864202005?form=MG0AV3>

Bibliografía complementaria

PanamaCompra. (s. f.). Recuperado de <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>

Otros recursos

Web, S. (s. f.). Legislación. Recuperado de <https://www.dgcp.gob.pa/marco-legal?form=MG0AV3>



TRANSPARENCIA Y ÉTICA EN CONTRATACIONES PÚBLICAS: FUNDAMENTO, DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS COMPARADAS EN AMÉRICA LATINA Y PANAMÁ

Por: Jaime Jacome

Resumen. La transparencia y la ética constituyen valores esenciales para asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos y preservar la confianza ciudadana en las instituciones estatales. En el contexto de las contrataciones públicas, estos principios adquieren una relevancia particular, ya que estos procesos suelen presentar mayores riesgos de corrupción, conflictos de interés y decisiones discrecionales que pueden comprometer el interés general.

El presente trabajo analiza la relación entre la transparencia y la ética en las contrataciones públicas, destacando su importancia práctica y el impacto de su cumplimiento en la eficiencia y legitimidad de la gestión estatal. Asimismo, se examinan los mecanismos implementados por los Estados para prevenir la corrupción y las dificultades persistentes en la aplicación efectiva de estos principios.

En particular, se presenta un análisis del caso panameño, considerando la legislación vigente y el rol de las instituciones responsables de la fiscalización, como la Dirección General de Contrataciones Públicas y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. El estudio concluye que las leyes y controles resultan efectivos únicamente cuando se acompañan de una auténtica cultura ética en el servicio público, fundamentada en la rendición de cuentas y el compromiso con el bien común.

Contenido. I. Introducción. II. Marco conceptual: ética, transparencia y contratación pública. III. Transparencia como principio de buen gobierno. IV. El deber ético en la gestión de los recursos públicos. V. Mecanismos institucionales de prevención y control. VI. Desafíos actuales en América Latina. VII. El caso panameño: avances normativos y limitaciones prácticas. VIII. Conclusiones. IX. Recursos bibliográficos.

I. Introducción.

La contratación pública representa una de las actividades más relevantes del Estado, ya que mediante ella se ejecutan obras, se adquieren bienes y se prestan servicios con impacto directo en la sociedad. No obstante, este ámbito es especialmente vulnerable a la corrupción debido a la concentración de recursos económicos y la frecuente discrecionalidad en su gestión. En este contexto, la transparencia y la ética resultan fundamentales para asegurar la correcta asignación de fondos públicos y el desarrollo de procesos equitativos y justos.

La ausencia de transparencia en los procedimientos de contratación debilita la confianza en las instituciones y vulnera el principio de legalidad que

debe regir toda actuación pública. Asimismo, la falta de ética por parte de funcionarios u oferentes propicia abusos, conflictos de interés y favoritismos. Estos problemas han sido ampliamente analizados por organismos internacionales y tribunales nacionales, los cuales han reiterado la primacía del interés público sobre cualquier beneficio particular.

El objetivo de este estudio es analizar la relevancia de la transparencia y la ética en el sistema de contrataciones públicas, revisar los mecanismos existentes para prevenir la corrupción y examinar la aplicación práctica de estos principios. Además, se compara la situación panameña, resaltando los avances normativos y el papel de las instituciones responsables de promover una gestión más transparente y responsable.

Más allá de un análisis teórico, este trabajo pretende fomentar la reflexión sobre el papel de la ética y la transparencia en la administración pública, entendiendo que su objetivo no es únicamente el cumplimiento legal, sino también el fortalecimiento de la confianza en el Estado y sus representantes.

II. Marco conceptual: ética, transparencia y contratación pública.

Hablar de ética y transparencia en la contratación pública no es algo nuevo, pero sigue siendo uno de los temas más importantes en la gestión del Estado. La ética puede entenderse como el conjunto de valores y principios que orientan la conducta de los servidores públicos hacia el cumplimiento del interés general. No se trata solo de evitar actos de corrupción, sino de actuar con honestidad, responsabilidad y respeto por la ley, incluso en los detalles más simples de la función pública.

Por su parte, la transparencia es la herramienta que permite que esa ética se refleje en los hechos. Un proceso transparente es aquel en el que toda persona puede conocer cómo se toman las decisiones, qué criterios se aplican y de qué manera se utilizan los recursos públicos. La transparencia hace visible la gestión del Estado y permite el control ciudadano, la rendición de cuentas y la igualdad de oportunidades entre los participantes en un proceso de contratación.

Cuando la ética y la transparencia se combinan, se fortalece el principio de legalidad que rige toda la administración pública. En el caso de las contrataciones, estos principios aseguran que los procedimientos sean justos, que los oferentes compitan en igualdad de condiciones y que las decisiones se basan en razones objetivas. El artículo 17 de la Ley 22 de 2006 sobre Contratación Pública en Panamá, por ejemplo, establece que las adquisiciones deben realizarse con base en criterios de transparencia, economía y responsabilidad, lo que refuerza la obligación de los servidores públicos de velar por el interés común.

Estos valores no solo son una exigencia normativa, sino también una condición de confianza entre el Estado y los ciudadanos. En muchos países de la región, los escándalos de corrupción en obras y licitaciones han generado una desconfianza

generalizada y han afectado la credibilidad institucional. Por eso, más allá de las sanciones o los controles, la ética y la transparencia deben asumirse como una cultura administrativa permanente, capaz de prevenir los abusos antes de que ocurran.

Finalmente, vale recordar que la ética pública no se limita a quienes ejercen cargos de poder. También alcanza a los contratistas y proveedores, que tienen la obligación de actuar con buena fe, cumplir los compromisos adquiridos y evitar prácticas que distorsionen la competencia. La transparencia, en este sentido, es una responsabilidad compartida entre quienes administran y quienes contratan con el Estado.

III. Transparencia como principio de buen gobierno.

La transparencia se ha convertido en uno de los pilares más importantes del buen gobierno. Un Estado transparente no solo publica información, sino que también actúa de manera abierta y permite que los ciudadanos comprendan cómo se toman las decisiones. Este principio está directamente relacionado con la rendición de cuentas y el control ciudadano, ya que una gestión pública visible y accesible reduce las posibilidades de abuso, discrecionalidad o corrupción.

En el ámbito de las contrataciones públicas, la transparencia se manifiesta desde la planificación de las compras hasta la adjudicación y la ejecución de los contratos. Cada etapa debe poder ser revisada, fiscalizada y comprendida por cualquier persona interesada. En Panamá, por ejemplo, el portal Panamá Compra ha sido un paso importante para digitalizar procesos y facilitar el acceso a la información. Sin embargo, la existencia de plataformas o mecanismos tecnológicos no garantiza por sí sola la transparencia si no existe una verdadera voluntad de cumplir con las reglas y de permitir el escrutinio público.

La transparencia no es únicamente un requisito administrativo, sino también una forma de proteger los derechos ciudadanos. Cuando la información pública se oculta o se manipula, se debilita la confianza en las instituciones y se afecta la legitimidad de las decisiones del Estado. Por el contrario, cuando los procesos son abiertos y la

información se comparte de manera proactiva, se fortalece la credibilidad institucional y se promueve una gestión más eficiente.

El principio de publicidad, reconocido en la mayoría de las leyes de contratación pública, está íntimamente ligado a la transparencia. Este principio busca garantizar que todas las personas interesadas puedan conocer las convocatorias, los pliegos de condiciones y los resultados de los procesos. Además, obliga a la Administración a fundamentar adecuadamente sus decisiones, especialmente cuando selecciona a un contratista o rechaza una oferta. En la práctica, esto significa que los funcionarios deben justificar sus actuaciones, no solo desde lo legal, sino también desde lo ético.

Un gobierno transparente, en definitiva, no es aquel que nunca comete errores, sino el que los reconoce, los corrige y permite que la ciudadanía evalúe su actuación. La transparencia convierte a la administración pública en un espacio abierto al diálogo, al control y a la participación, lo que, a su vez, mejora la calidad de las políticas públicas y de las contrataciones que de ellas se derivan.

IV. El deber ético en la gestión de los recursos públicos.

La ética en la gestión pública no se limita a cumplir con la ley. Implica asumir la responsabilidad moral de administrar los recursos del Estado con honestidad, prudencia y sentido de justicia. Quien ejerce una función pública no solo maneja fondos o decisiones, sino la confianza que la sociedad le otorga. Por eso, la ética debe entenderse como una obligación constante de actuar con transparencia, evitando cualquier conducta que pueda afectar el interés general.

En materia de contrataciones, la falta de ética puede manifestarse de muchas formas: desde la manipulación de pliegos y la preferencia por ciertos oferentes, hasta la falta de controles o el uso inadecuado de los fondos públicos. En todos los casos, el resultado es el mismo: se distorsiona la competencia, se afecta la eficiencia del gasto y se deteriora la credibilidad del Estado. No basta con tener leyes o reglamentos; se necesita una cultura institucional basada en la integridad y el ejemplo.

En Panamá, el marco legal de la contratación pública

establece principios éticos que los funcionarios deben observar en todo momento. La Ley 22 de 2006, por ejemplo, señala que las contrataciones deben realizarse bajo los criterios de economía, eficiencia y responsabilidad. Sin embargo, la aplicación práctica de estos principios depende en gran medida de la conducta personal de quienes intervienen en los procesos. Una norma puede ser clara, pero su cumplimiento efectivo requiere compromiso y convicción moral.

El deber ético también se extiende a los contratistas y proveedores del Estado. Ellos forman parte del mismo ecosistema de responsabilidad pública. Actuar con buena fe, presentar información veraz y cumplir los contratos de manera íntegra son comportamientos que contribuyen a mantener la confianza en el sistema. En muchos casos, los escándalos de corrupción no surgen solo de decisiones políticas, sino también de la falta de ética empresarial.

En el fondo, la ética en la función pública es una cuestión de coherencia. No se trata únicamente de evitar sanciones o investigaciones, sino de comprender que cada decisión tiene un impacto directo sobre el bienestar colectivo. La verdadera rendición de cuentas comienza con la conciencia individual de quienes sirven al Estado, porque no hay transparencia posible si no existe, primero, una conducta ética firme.

V. Mecanismos institucionales de prevención y control.

La transparencia y la ética en la contratación pública no pueden sostenerse solo en la buena voluntad de las personas. Es necesario contar con mecanismos institucionales que permitan prevenir irregularidades, detectar a tiempo los posibles abusos y garantizar que los procesos se desarrollen conforme a la ley. Estos controles no deben verse como una carga burocrática, sino como una forma de asegurar que los recursos públicos lleguen a donde realmente se necesitan.

Entre los mecanismos más importantes se encuentran las auditorías, los sistemas de rendición de cuentas, los portales de información pública y los procedimientos disciplinarios o sancionadores. Cada uno cumple una función distinta, pero todos tienen el

mismo propósito: fortalecer la confianza ciudadana y evitar que los fondos del Estado sean utilizados de manera indebida. En los países donde estos controles funcionan con independencia, los niveles de corrupción suelen ser más bajos y los procesos más eficientes.

En Panamá, existen varias instituciones encargadas de velar por la integridad en las contrataciones públicas. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) supervisa el cumplimiento de la Ley 22 de 2006 y administra la plataforma Panamá Compra, que permite conocer los procesos de licitación y adjudicación. Por otro lado, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) promueve políticas de ética pública y garantiza el derecho ciudadano de acceso a la información. A su vez, la Contraloría General de la República ejerce control previo y posterior sobre el uso de los recursos estatales, evitando pagos irregulares y detectando posibles desviaciones.

Sin embargo, contar con instituciones no siempre significa que los controles sean efectivos. En la práctica, la falta de coordinación entre las entidades, la limitada capacidad técnica o la interferencia política pueden debilitar el sistema. La experiencia regional muestra que la corrupción no solo se combate con más leyes, sino con organismos verdaderamente independientes, con personal especializado y con acceso a información oportuna y completa.

Otro elemento clave en la prevención de la corrupción es la participación ciudadana. Los procesos abiertos al escrutinio público reducen las oportunidades de manipulación y fomentan una cultura de vigilancia activa. Cuando la sociedad puede ver y entender cómo se gasta el dinero público, se crea un entorno de responsabilidad compartida que refuerza la legitimidad de las decisiones estatales.

En definitiva, los mecanismos de prevención y control son tan fuertes como la voluntad institucional que los respalda. Sin transparencia, independencia y seguimiento real, cualquier sistema puede volverse ineficaz. Por eso, el desafío no está solo en crear normas o entidades, sino en garantizar que funcionen con integridad y compromiso, sin excepciones ni favoritismos.

VI. Desafíos actuales en América Latina.

Hablar de transparencia y ética en América Latina implica reconocer avances importantes, pero también una serie de desafíos que todavía impiden que estos principios se cumplan de forma plena. La región ha adoptado leyes modernas de contratación pública, mecanismos de acceso a la información y compromisos internacionales contra la corrupción. Sin embargo, los resultados siguen siendo desiguales. En muchos casos, las normas existen, pero su aplicación se ve limitada por factores políticos, institucionales o culturales.

Uno de los principales problemas es la falta de independencia en los órganos encargados de la fiscalización. Cuando las instituciones de control dependen del poder político o carecen de recursos suficientes, su capacidad para investigar y sancionar irregularidades se reduce considerablemente. Esto genera la sensación de impunidad, lo que a su vez debilita la confianza ciudadana y fomenta la repetición de malas prácticas.

Otro desafío es la cultura de la discrecionalidad. En muchos países, los procesos de contratación aún se ven afectados por decisiones tomadas sin fundamentos técnicos, por adjudicaciones directas injustificadas o por el uso excesivo de procedimientos excepcionales. Esta práctica, aunque a veces se ampare en la necesidad o en la urgencia, termina abriendo espacios para la corrupción y el favoritismo. El exceso de discrecionalidad, sin controles adecuados, va en contra del principio de igualdad entre oferentes y de la obligación del Estado de garantizar competencia real.

También persiste el problema de la falta de profesionalización en la gestión pública. Las contrataciones muchas veces están a cargo de funcionarios sin formación técnica o sin estabilidad en el cargo, lo que genera errores, retrasos o decisiones arbitrarias. A esto se suma la rotación constante de personal, que impide consolidar equipos con experiencia en integridad y compras públicas. En países donde la meritocracia se respeta poco, la gestión suele volverse más vulnerable.

Por último, es necesario mencionar la baja participación ciudadana. Aunque la transparencia ha avanzado en lo tecnológico, no siempre se traduce

en una vigilancia efectiva por parte de la sociedad. La información muchas veces está disponible, pero no siempre es accesible o comprensible para el público general. En consecuencia, los ciudadanos siguen sin tener herramientas suficientes para fiscalizar los procesos o exigir rendición de cuentas.

A pesar de estos desafíos, América Latina ha mostrado señales de progreso. En los últimos años, varios países han fortalecido sus marcos legales, digitalizado sus sistemas de compras y promovido políticas de integridad. El reto ahora es convertir esas normas en resultados tangibles. Lograrlo requiere liderazgo político, compromiso ético y una ciudadanía que participe activamente en la defensa de la transparencia.

VII. El caso panameño: avances normativos y limitaciones prácticas.

Panamá ha avanzado de forma importante en la regulación de sus procesos de contratación pública. La Ley 22 de 2006, junto con sus reformas más recientes, ha permitido establecer un marco jurídico moderno que busca garantizar transparencia, eficiencia y competencia entre oferentes. Esta ley define los principios básicos que deben regir toda contratación estatal, tales como la economía, la publicidad, la igualdad de condiciones y la responsabilidad. Con su aplicación, el país ha logrado ordenar en gran medida los procedimientos y generar un estándar común para todas las entidades públicas.

Uno de los mayores avances ha sido la creación del portal digital Panamá Compra, administrado por la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). A través de esta plataforma, cualquier persona puede consultar convocatorias, pliegos, adjudicaciones y contratos firmados con el Estado. Este sistema representa un paso concreto hacia la transparencia, ya que permite un control social más amplio y facilita la supervisión tanto de los medios de comunicación como de los ciudadanos. Sin embargo, aún existen retos relacionados con la actualización oportuna de la información y con la falta de uniformidad en la forma en que las instituciones publican sus datos.

La DGCP, además de administrar el sistema, cumple funciones de fiscalización y asesoría técnica. Su labor

ha sido clave para capacitar a los servidores públicos y fomentar buenas prácticas en materia de contratación. No obstante, su capacidad de sancionar sigue siendo limitada, ya que muchos casos de irregularidades terminan dependiendo de otras instancias, como la Contraloría General o el Ministerio Público, lo que puede dilatar los procesos y disminuir la efectividad del control.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) también cumple un papel importante en la promoción de la ética y el acceso a la información pública. Ha impulsado códigos de conducta, guías de buenas prácticas y espacios de denuncia ciudadana. Aun así, su alcance depende en buena medida de la colaboración de otras instituciones, y no siempre cuenta con los recursos suficientes para dar seguimiento a todos los casos.

Entre las principales limitaciones del sistema panameño se encuentra el uso frecuente de procedimientos excepcionales, como las contrataciones directas o por urgencia notoria. Si bien la ley permite su aplicación en situaciones justificadas, en la práctica pueden ser utilizados de forma discrecional, lo que reduce la competencia y aumenta el riesgo de favoritismos. Este aspecto ha sido señalado por organismos nacionales e internacionales como una de las principales debilidades del modelo.

Otro punto para mejorar es la educación ética dentro del sector público. La existencia de normas y portales no garantiza la integridad de los procesos si los funcionarios no están realmente comprometidos con los valores de transparencia y responsabilidad. En este sentido, fortalecer la formación en ética pública, auditoría y gestión contractual debería ser una prioridad permanente.

En conclusión, Panamá cuenta con un marco legal avanzado y con herramientas tecnológicas que colocan al país en una buena posición dentro de la región. Sin embargo, el desafío sigue siendo transformar esa base normativa en resultados sostenibles. Para lograrlo, es necesario combinar la vigilancia institucional con la participación ciudadana y con una cultura administrativa donde la ética no sea solo una obligación legal, sino una práctica cotidiana.

VIII. Conclusiones.

1. La transparencia y la ética son principios fundamentales para garantizar el correcto uso de los recursos públicos y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.
2. La transparencia, entendida como acceso abierto a la información y rendición de cuentas, permite prevenir abusos de poder y promueve la igualdad de oportunidades en los procesos de contratación.
3. La ética pública cumple una función preventiva frente a la corrupción y debe reflejarse en la conducta diaria de los servidores y contratistas, más allá del cumplimiento formal de la ley.
4. Panamá cuenta con un marco normativo moderno y con herramientas tecnológicas como Panamá Compra, que han mejorado la visibilidad de los procesos, aunque todavía persisten debilidades en la aplicación práctica y en la independencia de los órganos de control.
5. Los principales desafíos de la región latinoamericana son la discrecionalidad en la toma de decisiones, la falta de profesionalización, la impunidad y la baja participación ciudadana en la vigilancia del gasto público.
6. Las instituciones de control, como la DGCP, la ANTAI y la Contraloría General, necesitan mayor coordinación, recursos y autonomía para asegurar resultados efectivos y sostenibles.
7. La transparencia y la ética no pueden depender solo de las normas, sino de una cultura institucional basada en la integridad, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad.
8. La lucha contra la corrupción debe ser una política de Estado permanente, no un compromiso temporal, y requiere voluntad política, educación ética y compromiso colectivo.

IX. Recursos bibliográficos

Bibliografía básica

- Luciani, D. S. (2024). Transparencia y ética en las contrataciones públicas. Madrid, España: Aranzadi /

doinGlobal.

- Convención Interamericana contra la Corrupción. (1996). Organización de los Estados Americanos (OEA). Recuperado de <https://www.oas.org>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2003). Asamblea General de las Naciones Unidas, A/58/422. Recuperado de <https://www.unodc.org>
- Ley 22 de 2006. Por la cual se regula la contratación pública en la República de Panamá. Gaceta Oficial de la República de Panamá.

Bibliografía complementaria

- Gordillo, A. (2014). Tratado de derecho administrativo y obras selectas (Tomo II): La defensa del usuario y del administrado. ("Agustín Gordillo") Buenos Aires, Argentina: FDA.
- Medina Arnáiz, T. (2016). La necesidad de reformar la legislación sobre contratación pública para luchar contra la corrupción: las obligaciones que nos llegan desde Europa. ("(PDF) La necesidad de reformar la legislación sobre contratación ...") Revista Vasca de Administración Pública, (104-II), 77-113.
- Ramío, C. (2015). Corrupción y administración pública en España: Reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. ("La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad ...") Valencia, España: Asociación Valenciana de Politólogos.
- Jareño Leal, Á. (2019). "La justificación del contrato público y el control del expediente de contratación como formas de prevenir los delitos de corrupción." ("La justificación del contrato público y el control del ... - Dialnet") Revista Internacional Transparencia e Integridad, 9(1), 15-28.

Otros recursos

- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). ("Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI ...)") (2023). Guía de buenas prácticas éticas en la función pública. Recuperado de <https://www.antai.gob.pa>
- Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). (2023). Portal PanamáCompra. Recuperado de <https://www.panamacompra.gob.pa>
- Contraloría General de la República de Panamá. (2023). Informes y auditorías institucionales. Recuperado de <https://www.contraloria.gob.pa>



TRANSPARENCIA Y ÉTICA, ESTUDIOS DE CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS DE PANAMÁ, REFERENTE A LA LEY 22 DE 27 DE JUNIO DE 2006

Por: Johanna Bazán de Adames

Resumen. La transparencia y la ética en las contrataciones públicas son esenciales para prevenir la corrupción y asegurar un uso eficiente de los recursos públicos en Panamá. La Ley 22 de 27 de junio de 2006 establece normas y procedimientos que buscan regular las contrataciones, promoviendo una administración pública más justa y responsable. Sin embargo, casos de corrupción como Odebrecht, Blue Apple Services y PANDEPORTES han evidenciado graves vulnerabilidades en el sistema, mostrando la falta de transparencia en los procesos de adjudicación y la complicidad entre funcionarios y empresas para obtener contratos a cambio de sobornos.

Para abordar estos problemas, es fundamental fortalecer el marco legal y administrativo, a través de estrategias efectivas de prevención. Esto incluye la actualización de la Ley 22, ampliando sanciones y exigencias, como la declaración de intereses y la delación premiada, que permita descubrir redes de corrupción mediante la cooperación de los implicados.

La digitalización y el aumento de la transparencia en las plataformas de compra permitirían documentar y justificar cada paso del proceso de licitación, mientras que la formación ética de los funcionarios reforzaría los valores de integridad. La participación ciudadana a través de observatorios y canales de denuncia anónima completaría un sistema de control social que permitiría identificar y reportar irregularidades. Estas medidas no solo fortalecerían la confianza en las instituciones, sino que también sentarían bases para una cultura ética que favorezca una administración pública más equitativa y eficiente.

Contenido. Introducción. Desarrollo: Contextualización del tema. Análisis del estado de la cuestión y su problemática. Retos en la Ética y la Responsabilidad. Estudios de casos de corrupción. Reflexiones y Opiniones. Conclusiones. Recursos Bibliográficos.

Introducción.

La transparencia y la ética en las contrataciones públicas son principios fundamentales para garantizar el buen uso de los recursos del Estado y promover una administración pública eficiente y justa. En Panamá, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula las contrataciones públicas, ha sido un avance importante en la estructuración de un marco legal para estos procesos. Sin embargo, los casos de corrupción que han salpicado al país en los últimos años han puesto de manifiesto las debilidades del sistema y la necesidad urgente de reformas para

fortalecer la transparencia y la integridad en la contratación pública.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la Ley 22 y sus implicaciones en el ámbito de las contrataciones públicas, evaluando su efectividad en la prevención de la corrupción y proponiendo medidas que puedan mejorar su aplicación. Se abordarán los aspectos fundamentales de la ley, su estado actual y las problemáticas que enfrentamos. Además, se presentarán reflexiones personales sobre la importancia de reforzar las estrategias legales y administrativas, que aseguren una mayor

transparencia y ética en la contratación pública en Panamá.

Contextualización del Tema:

Las contrataciones públicas representan uno de los aspectos más relevantes en la administración de los recursos estatales. Son procesos mediante los cuales el Estado adquiere bienes, servicios y obras indispensables para cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Dado el volumen de recursos implicados, la contratación pública exige normas que promuevan la transparencia, la igualdad de oportunidades y la competencia justa. La falta de regulación en estos procesos podría dar lugar a prácticas corruptas, malversación de fondos y falta de credibilidad en las instituciones públicas.

La transparencia y la ética en las contrataciones públicas son pilares fundamentales para garantizar que los recursos se gestionen de manera adecuada, eficiente y justa. La transparencia permite a los ciudadanos y empresas tener acceso a la información de cada proceso, lo que facilita una supervisión y un control social efectivos. La ética, por otro lado, se refiere a la integridad y responsabilidad con la que deben actuar tanto los funcionarios como los contratistas en cada etapa del proceso de contratación. Ambas cualidades son esenciales para evitar el uso indebido de los fondos públicos y fomentar la confianza en la administración estatal.

En el contexto panameño, la Ley 22 de 27 de junio de 2006 establece el marco normativo para regular las contrataciones públicas. Esta ley busca asegurar que los procesos se lleven a cabo bajo principios de transparencia, eficiencia y libre competencia, promoviendo la igualdad de trato y estableciendo procedimientos específicos que deben seguir las instituciones estatales. La Ley 22 tiene como objetivo no solo regular la adquisición de bienes y servicios, sino también garantizar que estos procesos estén alineados con los intereses de la sociedad, fomentando una gestión ética y responsable de los recursos públicos.

La Ley 22 también introduce mecanismos de control y supervisión que permiten a los ciudadanos y empresas acceder a la información relacionada con los procesos de contratación. Esto incluye la publicación de licitaciones, criterios de selección y

adjudicación, y los términos de los contratos. Además, la ley fomenta la creación de comités de evaluación y auditoría que supervisan el cumplimiento de los principios establecidos en cada contrato, promoviendo así una mayor transparencia y participación en la gestión pública.

Análisis del estado de la cuestión y su problemática:

La Ley 22 establece varios principios fundamentales que buscan guiar el comportamiento ético y responsable en las contrataciones públicas. Estos principios incluyen la transparencia, la igualdad de trato, la libre competencia y la rendición de cuentas. Cada uno de estos principios juega un rol importante en el sistema de contrataciones públicas:

- **Transparencia:** Este principio exige que los procesos de contratación sean accesibles y verificables por todos los interesados. La transparencia asegura que tanto ciudadanos como empresas puedan conocer los procedimientos, reglas y criterios de selección. Esto es clave para evitar manipulaciones o favoritismos en la adjudicación de contratos.
- **Igualdad de trato:** La ley establece que todas las empresas y proveedores deben tener las mismas oportunidades de participar en los procesos de contratación pública, sin discriminación ni favoritismo. Esto se traduce en una competencia justa, donde todas las empresas pueden competir en igualdad de condiciones.
- **Libre competencia:** Fomentar la participación de diferentes empresas garantiza que el Estado tenga acceso a una variedad de opciones y propuestas. La competencia abierta contribuye a mejorar la calidad de las propuestas y a obtener servicios y bienes a precios competitivos, beneficiando a la sociedad.
- **Rendición de cuentas:** La ley establece mecanismos que exigen a los funcionarios y contratistas responsables de los procesos de contratación a responder por el uso y administración de los recursos públicos. Esto ayuda a fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema de contratación y promueve un uso responsable de los fondos públicos.

La Ley 22 implementa varias herramientas para asegurar que los procesos de contratación pública sean transparentes. Una de las herramientas más relevantes es la obligación de publicación de convocatorias y contratos en plataformas accesibles al público. Esto permite que cualquier ciudadano, empresa o entidad interesada pueda consultar los términos de los procesos, verificar los criterios de selección y conocer los resultados de cada convocatoria.

Otra herramienta importante es el acceso a la información pública. La ley permite que los ciudadanos tengan derecho a solicitar información detallada sobre los procesos de contratación, lo que fomenta la participación informada y el control social. Además, se establecen mecanismos de supervisión y auditoría que permiten a los comités de evaluación revisar los procesos y asegurar que se sigan las normativas establecidas.

A pesar de los principios y herramientas que establece la Ley 22, existen desafíos y problemas en su aplicación. Uno de los problemas más destacados es la falta de supervisión efectiva en algunos casos, lo que permite que persistan prácticas de corrupción y favoritismo en ciertos contratos. La falta de recursos o de personal capacitado en algunos organismos de supervisión también limita la eficacia del sistema de auditoría.

Otro desafío es la dificultad para garantizar la igualdad de oportunidades entre los oferentes. Las empresas más pequeñas a menudo carecen de los recursos necesarios para competir en igualdad de condiciones con empresas más grandes o con mejores conexiones en la administración pública. Esto limita la libre competencia y puede conducir a una concentración de contratos en manos de un reducido grupo de empresas, lo que afecta la transparencia y reduce las oportunidades de innovación y mejora en la calidad de los servicios públicos.

Además, la percepción de corrupción en algunos sectores afecta la confianza de la ciudadanía en el sistema de contratación pública. Aunque la Ley 22 incluye sanciones para aquellos que incurran en prácticas corruptas, en la práctica es difícil aplicar estas sanciones de manera efectiva. La falta de denuncias, la complejidad de los procesos judiciales y la influencia de algunos contratistas o funcionarios dificultan la identificación y el castigo de las prácticas corruptas.

Retos en la Ética y la Responsabilidad

En el ámbito de la ética, existen varios desafíos relacionados con los conflictos de interés, la falta de responsabilidad en los procesos y el uso de influencias indebidas. Por ejemplo, algunos funcionarios pueden tener relaciones personales o comerciales con contratistas, lo que puede afectar la imparcialidad en la adjudicación de contratos. Además, la presión para cumplir con objetivos de corto plazo puede llevar a tomar decisiones apresuradas que no siempre respetan los principios de ética y transparencia.

Estudios de casos de corrupción

En Panamá, los casos de corrupción en contrataciones públicas han puesto en evidencia las vulnerabilidades del sistema y la importancia de fortalecer tanto la supervisión como la transparencia en estos procesos. Uno de los casos más destacados ha sido el de Odebrecht, una constructora brasileña que admitió haber pagado sobornos para asegurarse la adjudicación de importantes contratos de obras públicas en el país. Este caso, que involucró a altos funcionarios y empresarios, reveló la existencia de una red de sobornos y favorecimientos que no solo afectó la transparencia en la adjudicación de proyectos, sino que también tuvo un impacto negativo en la confianza ciudadana en las instituciones.

Otro ejemplo significativo es el caso de Blue Apple Services, en el que se descubrió que varias empresas constructoras crearon una estructura financiera para ocultar pagos ilegales a funcionarios a cambio de contratos públicos. La investigación reveló prácticas de sobornos, blanqueo de capitales y el uso de empresas ficticias para facilitar las transacciones ilícitas, mostrando así las debilidades en los controles y la supervisión de las contrataciones.

El Caso Pandeportes fue otro importante escándalo de corrupción en Panamá, relacionado con el desvío de fondos destinados a proyectos de infraestructura deportiva. Funcionarios de la Autoridad de Deportes de Panamá (Pandeportes) fueron acusados de mal manejo de los recursos públicos, lo que afectó la ejecución de obras cruciales para el desarrollo deportivo en el país.

Estos casos han evidenciado patrones comunes en los actos de corrupción, tales como la falta de transparencia en los procesos de adjudicación, la complicidad entre funcionarios y contratistas, y la carencia de mecanismos efectivos de auditoría que puedan prevenir o detectar prácticas corruptas a tiempo. La frecuencia de estos incidentes pone de relieve la necesidad urgente de reformar las normativas y fortalecer los controles para evitar que la corrupción siga afectando las contrataciones públicas en Panamá.

La prevención de la corrupción en las contrataciones públicas requiere un enfoque integral, que incluya tanto medidas legales como administrativas. A continuación, se presentan algunas estrategias clave:

1. Una de las estrategias esenciales es la actualización y mejora continua de la Ley 22 de 2006 para adaptarla a las nuevas realidades y desafíos en la contratación pública. Esto puede incluir:

- Establecer sanciones más severas y disuasivas para los actos de corrupción, tanto para funcionarios como para empresas, con el fin de desalentar conductas ilícitas.
- Permitir a los involucrados en actos de corrupción que colaboren con las investigaciones recibir beneficios legales. Esta estrategia ha sido efectiva en otros países, ayudando a destapar redes de corrupción y facilitando la identificación de otros actores involucrados.
- Exigir que los funcionarios declaren cualquier relación económica o de afinidad con las empresas licitantes. Esta declaración debe ser pública y estar disponible para el control ciudadano.

2. La plataforma PanamaCompra ya ofrece cierto nivel de transparencia en los procesos de licitación pública, pero su alcance y eficacia pueden ser mejorados:

- Establecer que cada etapa del proceso sea documentada y publicada en línea, con una justificación detallada de la adjudicación y evaluación de ofertas. Esto evitaría que las decisiones puedan ser manipuladas sin justificación.

- Publicar los contratos y sus modificaciones, así como los pagos realizados a las empresas contratistas, para facilitar el control ciudadano y el acceso a la información.

3. La capacitación y educación de los funcionarios y las empresas en temas de ética y transparencia es crucial para reducir los riesgos de corrupción:

- Capacitar a los funcionarios y empleados públicos en los principios éticos y en las normativas de contratación para promover una cultura de integridad.
- Crear comités de ética responsables de supervisar que los procesos de contratación cumplan con los principios éticos y los valores institucionales, evaluando posibles conflictos de interés y asegurando la imparcialidad en los procesos.

4. La participación ciudadana y el control social juegan un papel crucial en la prevención de la corrupción en las contrataciones públicas:

- Establecer canales seguros para que cualquier persona, incluidos los empleados públicos y ciudadanos, pueda denunciar irregularidades sin temor a represalias.

Reflexiones y Opiniones

Mi reflexión en torno a la Ley 22 de 2006 y su papel en las contrataciones públicas en Panamá me llevan a considerar que, aunque esta ley proporciona una base importante para los procesos de contratación, los casos de corrupción que hemos presenciado, como los de Odebrecht, Blue Apple Pandeportes, evidencian que no es suficiente para combatir eficazmente la corrupción. Estos casos han revelado claramente que necesitamos mecanismos de control más estrictos y una cultura ética en la administración pública que esté comprometida con la transparencia y la integridad en todos los niveles.

Creo firmemente que el marco legal debe ser fortalecido y actualizado, incluyendo sanciones más severas y mecanismos de prevención, como la "delación premiada", que podrían incentivar la colaboración de los involucrados para revelar redes de corrupción más amplias. Además, implementar la

declaración de intereses públicos y permitir el acceso ciudadano a información sobre contrataciones ayudaría a construir confianza y reducir oportunidades para que ocurran actos indebidos.

Creo que es crucial reforzar la educación y formación ética de los funcionarios, no solo en términos de conocer la normativa, sino en la construcción de una cultura de integridad y responsabilidad. Un enfoque que promueva valores éticos arraigados puede funcionar como una defensa natural contra la corrupción, motivando a los funcionarios a actuar correctamente por convicción, y no solo por temor a las consecuencias.

En definitiva, la actualización de la Ley 22 junto con estas estrategias de prevención y una mayor educación ética contribuirían significativamente a un sistema de contrataciones más transparente y confiable en Panamá.

Conclusiones

La Ley 22 de 2006 ha sido un pilar en la regulación de las contrataciones públicas en Panamá y la importancia de la transparencia y la ética como elementos esenciales para asegurar que los recursos del Estado se manejen de manera eficiente y justa.

1. La Ley 22 de 2006 es clave para establecer normas en contrataciones públicas, pero necesita actualizaciones para enfrentar las prácticas corruptas modernas.

2. Casos de corrupción como Odebrecht, Blue Apple Services y Pandeportes evidencian graves debilidades en la transparencia y la ética en las contrataciones.

3. Fortalecer el marco legal mediante sanciones más estrictas, la declaración de intereses y la delación premiada es fundamental para mejorar la integridad en los procesos.

4. La digitalización y la transparencia en plataformas como PanamaCompra permitirían una supervisión más detallada y accesible de las decisiones de contratación.

5. La capacitación en ética y la creación de comités de ética contribuirían a reforzar los valores de transparencia e integridad en el ámbito público.

6. El control social y la participación ciudadana, a través de observatorios y canales de denuncia anónima, son esenciales para prevenir irregularidades y fortalecer la confianza pública.

7. Implementar estas medidas sería un paso significativo hacia una administración pública más transparente, ética y eficaz en Panamá.

Recursos bibliográficos

Bibliografía básica

Entidad Rectora del Sistema de Contrataciones Públicas. (2021). Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por Ley 153 de 2020. ("TEXTO ÚNICO ordenado por la Ley 153 de 2020 LA ASAMBLEA NACIONAL...") Entidad Rectora del Sistema de Contrataciones Públicas.

<https://enterector.gob.pa/wp-content/uploads/2021/07/Ley-22-de-27-de-junio-de-2006-Ordenado-por-Ley-153-de-2020.pdf>

Bibliografía complementaria

Panamá América. (2017, mayo 12). Blue Apple Services Inc., una sociedad de corta vida. Panamá América.

<https://www.panamaamerica.com.pa/tema-del-dia/blue-apple-services-inc-una-sociedad-de-corta-vida-1090392>

La Estrella de Panamá (2017, diciembre 26). Odebrecht, Blue Apple, el PAN y más. La Estrella de Panamá.

<https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/pan-blue-apple-odebrecht-JRLE60597> Planells, A. (2021, julio 7). El impacto de corrupción en Pandeportes. Movimiento Independiente.

<https://www.movinpanama.org/blog/el-impacto-de-corrupcion-en-pandeportes>

Otros recursos

Universidad de Navarra. (2017, diciembre 14). Caso Odebrecht: Las deficiencias del Estado de derecho en Latinoamérica. ("Global Affairs and Strategic Studies. Facultad de Derecho") Global Affairs and Strategic Studies.

<https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/caso-odebrecht-las-deficiencias-del-estado-de-derecho-en-latinoamerica>



TRANSPARENCIA Y ETICA EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS

Por: Perla Haydeé De León Pineda

Contenido. Introducción. I. Transparencia en la Ley 22 de Panamá. II. Transparencia y Acceso a la Información. III. La Contratación y Compra Pública, como combatir la corrupción de acuerdo. IV. Ejemplos de casos de corrupción, guía de prevención y percepción de la corrupción. V. La Ética y Principios de la Ética. VI. Sanciones y Procedimientos. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

Introducción.

Según las investigaciones de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) unos de los países más corruptos del mundo son; Somalia, Sudán del Sur y Siria, esto se debe al uso indebido del poder público para obtener un beneficio propio.

La corrupción en la contratación pública en Latinoamérica ha tenido un impacto en la Construcción, en las obras públicas, la minería, los servicios públicos, la generación y transmisión eléctrica, el petróleo y el gas.

Por estas razones, la administración pública debe ser muy rigurosa al destinar los fondos para las contrataciones, ya que conlleva administrar recursos económicos públicos para adquirir bienes y servicios. El Estado tiene el deber de realizar contrataciones transparentes y honestas, basadas en los principios de competencia, concurrencia, publicidad e igualdad entre los oferentes, además de contar con mecanismos de control interno eficientes.

Cabe señalar que cada vez se escuchan más casos de corrupción sin resolver, lo que trae como consecuencia desconfianza y poca credibilidad.

En este trabajo nos enfocaremos en los principios de transparencias aplicados en la Ley 22 de Contrataciones Públicas y como se puede prevenir la corrupción, daremos ejemplos de casos de corrupción y sus consecuencias en Panamá.

I. Transparencia en la Ley 22 de Panamá.

Se refiere a la obligación de publicar los documentos, procedimientos, resoluciones y actos de la administración pública, así como facilitar el acceso a la información:

- Los proponentes pueden conocer los informes, decisiones y conceptos de los procesos de selección de contratista.

- Los proponentes pueden acceder a la información a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” o de los tableros de información de las instituciones gubernamentales.
- Las entidades licitantes deben publicar los documentos y anexos que faciliten a los interesados la preparación de sus propuestas.

La Ley 22 de Panamá, que regula las contrataciones públicas, establece las normas y principios básicos para los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos.

La Ley 6 de 22 de enero de 2002 también establece principios de transparencia en la gestión pública, como el derecho de las personas a solicitar información de acceso público.

La Ley de Transparencia de 2002 fue una victoria de la sociedad panameña ante la urgente necesidad de que los recursos del Estado se manejaran lo más transparente posible.

Artículo 3: (Principio de transparencia) Este principio establece que deben seguirse los procedimientos que señala la ley y hacer públicas las actuaciones y decisiones de la entidad contratante cuando adelanta un proceso contractual, lo cual garantiza la selección del mejor de los proponentes u oferentes y asegura que todos los que puedan, participen y conozcan las reglas, y a la vez exige ofrecer condiciones de igualdad para los participantes, lo que facilitará la selección objetiva del contratista. Se entiende por selección objetiva, la escogencia de la propuesta fundamentada en razones técnicas, económicas y de conveniencia para la entidad, basándose en los requisitos contenidos en el pliego de cargos y en las disposiciones jurídicas. En cumplimiento de este principio, se observarán las siguientes reglas:

Las contrataciones que celebre el gobierno central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonios y, en general, las que se efectúen

con fondos públicos, se harán, salvo las excepciones que determine la Ley 22 de 27 de junio de 2006, mediante los procedimientos de selección de contratista.

a) En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertirlas. No 25701 Gaceta Oficial Digital, viernes 29 de diciembre de 2006. (“No 25701 Gaceta Oficial Digital, viernes 29 de diciembre de 2006 1”).

b) "Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada." ("Texto modificado del Decreto Ejecutivo 366 de 2006 - Órgano Judicial") Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indica la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y este Reglamento.

c) Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copia de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios. ("URGENTE - Corprensa").

d) Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ellas, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto. ("desierto - Biblioteca Sistematizada").

e) "Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la Ley; además les será prohibido eludir procedimientos de selección de

contratista y demás requisitos exigidos en la Ley 22 de 27 de junio de 2006." ("Gaceta Oficial Digital, viernes 29 de diciembre de 2006").

La transparencia en la contratación pública significa que la información sobre el proceso de contratación pública debe estar disponible para todos: contratistas, proveedores, prestadores de servicios y el público en general, a menos que existan razones válidas y legales para mantener cierta información confidencial.

Ser transparente es hablar claro con nuestros interlocutores, expresar la verdad, siendo objetivos. Ser transparente es no ocultar nada a nuestro equipo de trabajo. Ser transparente es que la información que se ofrece a los clientes sea veraz, auténtica. ("Importancia de la transparencia | Pacto Mundial ONU").

La transparencia genera un ambiente de confianza y garantías de sinceridad entre los diferentes actores o agentes que administran los bienes de la comunidad, informando de manera sencilla, directa y clara, para que los ciudadanos puedan ser parte del proceso de políticas públicas a través de un acompañamiento. ("TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO - Infoem").

En Panamá, tenemos a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, quien se encarga de Ser la institución garante de excelencia en la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas en el país, con el fin de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas, promueve y garantizar el acceso a la información pública, la integridad y la protección de los datos personales para una gestión pública transparente y cercana a la ciudadanía.

II. Transparencia y Acceso a la Información

"La Constitución Política de la República de Panamá asegura el derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía." ("Gestión Transparente Panamá - Iniciativa de Mapainversiones").

El artículo 43 destaca que "Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o

registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación." ("REPÚBLICA DE PANAMÁ - Órgano Judicial").

"En materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley 33-2013 crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)." ("Gestión Transparente Panamá - Iniciativa de Mapainversiones") Esta norma regula aspectos como las disposiciones generales, atribuciones y facultades, la Unidad de Enlace y Oficial de Información en las entidades públicas, y demás aspectos administrativos como lo son las potestades del director general, del recurso humano; entre otros.

Por otra parte, el Estado Panameño a través de la Ley 6-2002 dicta las normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y otras disposiciones. Esta norma contiene diez capítulos; a continuación, se mencionan aquellos que se consideran de mayor relevancia son:

- Capítulo II. Libertad y Acceso a la Información.
- Capítulo III. Obligación de Informar por Parte del Estado.
- Capítulo IV. Información Confidencial y de Acceso Restringido.
- Capítulo VII. Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades.

En cumplimiento a lo dispuesto en el Capítulo III y Capítulo VII, por medio de una transparencia activa el Estado Panameño puede utilizar la plataforma para publicitar la información destacada en esta norma en sus artículos 9 y 10.

Ley 6-2002 Capítulo II Libertad y Acceso a la Información:

"Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la Presente Ley." ("LEY No.6 DE 22-01-2002 QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA..."). Las empresas privadas que suministren

servicios públicos con carácter de, exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de este artículo. (“Acceso a la Información» Leyes vigentes por país”).

Toda persona, tiene derecho a obtener su información personal, contenida en archivos, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado y a corregir o eliminar información que sea incorrecto, irrelevante, incompleta o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes. (“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL HABEAS DAT”).

El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiere la reproducción de esta. Los costos de reproducción ídem. La información estará a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán incluir únicamente los: costos de reproducción. (“ley6completaLECTURA113023 - libertadciudadana.org”) La información será suministrada en copia simple, o en su reproducción digital, sonora, fotográfica, cinematográfica o video gráfica, según se peticione y sea técnicamente factible. Para los efectos de prestar et servicio de acceso por medio de internet, las, instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. (“Acceso a la Información» Leyes vigentes por país”).

Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas Instituciones, en caso de que la información solicitada sea requerida y de manera certificada, el peticionario deberá cumplir, para los efectos de las formalidades Jurídicas, deberán detallarse los-datos: de inscripción los datos personales de su representante legal.

El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y en caso de que esta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informara. (“Ley N°6 - procuraduria-admon.gob.pa”).

Ley 6-2002 Capítulo III Obligación de Informar por Parte del Estado.

Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera,

información sobre el funcionamiento y las actividades o que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido. (“LEY No.6 DE 22-01-2002 QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA ...”).

En atención al principio de publicidad, las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: (“UNACHI”).

1. El reglamento interno actualizado de la institución.
2. Las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.
3. Los manuales de procedimientos internos de la institución.
4. La descripción de la estructura organizativa de la institución.
5. La ubicación de documentos por categorías, registros, y archivos de la institución, y el funcionario responsable de estos.
6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos.

"El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:" (“Transparencia MUPA – Municipio de Panamá”).

1. Funcionamiento de la Institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.
2. Estructura y ejecución presupuestaria, estadística y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.
3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas para la institución. El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán

presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado.

Ley 6-2002 Capítulo IV Información Confidencial y de Acceso Restringido.

La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, en ninguna circunstancia, por agentes del Estado. ("LEY No.6 DE 22-01-2002 QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA ...")

En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tenga acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial repetitivo.

Ley 6-2002 Capítulo VII. Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades.

Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos, los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. ("Participación Ciudadana – Participación Ciudadana") Estos actos, son; entre otros, los, relativos a construcción de 'infraestructuras, tasas, de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios, sin perjuicio de las contempladas, en otras leyes, se establece ("Marco Legal – Participación Ciudadana MUPA").

III. La Contratación y Compra Pública como combatir la corrupción de acuerdo con las recomendaciones de la CAF.

La contratación y compra pública son componentes cruciales en la prestación de servicios públicos, el buen gobierno y una economía sostenible. La OECD estima que los gobiernos de todo el mundo gastan aproximadamente entre el 12% y el 20% de PIB a través de los sistemas de contratación pública. En América Latina esa cifra ronda el 30% anual del presupuesto nacional de los países. "En ese sentido, es fundamental hacer más abiertos y transparentes estos sistemas para lograr resultados concretos en la

entrega de bienes públicos y para construir instituciones eficaces." ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los ...")

En ese sentido los conjuntos de datos abiertos, transparentes y útiles en compras públicas son una piedra angular de la contratación abierta. Hoy en día la generación de datos y herramientas para su uso y reúso facilita la toma de decisiones con base en evidencia: la posibilidad de acceder y reutilizar libremente los datos de compra pública permite a gobiernos y a mercados informarse sobre las condiciones de abastecimiento y a hacer un uso eficiente de los recursos de Estado. ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los ...").

Con el fin de aportar evidencia y construir una línea de base sobre la posibilidad de reutilizar los datos en materia de contrataciones públicas, CAF, Banco de desarrollo de América Latina y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (a través de la OEA en su calidad de Secretaria Técnica de la RICG) desarrollaron un diagnóstico sobre la calidad, estructura y reusabilidad de los datos producidos por el sistema de compra y contratación pública en Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay. "El análisis también exploró las oportunidades que dichos datos ofrecen en su estado actual para implementar metodologías como analítica predictiva, y el aprendizaje de máquinas para identificar y mitigar riesgos de corrupción." ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los ...")

"El trabajo de CAF y la RICG permite proponer una hoja de ruta para mejorar aún más los datos disponibles en materia de compra pública y así incrementar su potencial y su valor de reutilización." ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los ...") En ese sentido es importante que los países avancen en los siguientes aspectos:

- Publicar al menos un conjunto mínimo de variables esenciales en los identificadores de las organizaciones que puedan ser vinculados a registros externos, como los registros públicos de las empresas. Es importante que los gobiernos establezcan el vínculo entre los datos de contratación pública y los conjuntos de datos relacionados que describen el comportamiento y el desempeño de las firmas con las que contratan.

("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los...").

- Fortalecer el trabajo en materia de calidad y depuración de los datos. "La información faltante, incompleta o errónea es uno de los problemas fundamentales en los sistemas de datos de contratación pública." ("Los datos en la compra y contratación pública: un diagnóstico") "Para garantizar que todos los campos de datos obligatorios se llenen con información veraz, los gobiernos podrían introducir mecanismos de control centralizados e incluso sanciones por incumplimiento en la debida diligencia del registro de información". ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los...").

- Los gobiernos deben reducir la carga burocrática vinculando los sistemas de publicación de la compra pública con los sistemas de gestión de licitaciones, con los de administración de los contratos y con los sistemas de pagos y tesorería. Si los conjuntos de datos administrativos están vinculados, la información oficialmente verificada (y supuestamente correcta) debe agregarse automáticamente a los registros de contratación pública para reducir la carga administrativa de los administradores y minimizar el riesgo de entrada de datos erróneos. ("Menos corrupción en las contrataciones y compras públicas gracias a los...").

IV. Ejemplos de casos de corrupción y guía de prevención y percepción de la corrupción.

Caso del MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario)

El Tribunal de Apelaciones del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), revocó el arresto domiciliario y ordenó la detención provisional para un hombre de 43 años de edad, por los delitos contra la administración pública, en la modalidad de corrupción de funcionarios, y contra la fe pública por el uso y falsificación de documentos.

Caso Blue Apple

"La Fiscalía Anticorrupción de Descarga presentó el recurso de apelación en el caso Blue Apple ante el

Juzgado Segundo Liquidador de Causas Penales." ("Fiscalía presenta apelación por el caso Blue Apple - TVN") Jueza Marquínez sobre La acción judicial de la Fiscalía va contra la decisión que dictó la jueza Baloisa Marquínez de absolver a 10 personas de responsabilidades penales dentro del proceso.

Caso de Corrupción del Ministerio de Ambiente

Imputan cargos a 3 personas por delitos de corrupción, en diferentes audiencias de solicitudes múltiples, la Sección de Investigación de la Fiscalía Anticorrupción, logró la imputación de cargos para tres personas, dentro de una investigación que sigue por presuntos actos de corrupción en el Ministerio de Ambiente.

Procuraduría general de la nación pública guías de prevención y persecución de la corrupción.

En atención a la coordinación de proyectos anticorrupción, se culminó con la realización de las Guías de Prevención y Persecución de la Corrupción en el sector público y privado, producto del trabajo interinstitucional entre diversas instituciones entre ellas la Procuraduría General de la Nación, la Autoridad Nacional de Transparencia (ANTAI) y el Ministerio de Seguridad Pública (MINSEG) bajo la colaboración de la Oficina Internacional de Asistencia Antinarcóticos y Cumplimiento de la Ley (INL) de la Embajada de los Estados Unidos de América.

La Guía de prevención y persecución de la corrupción pública y privada es un instrumento de consulta que recoge información esencial para la comprensión del fenómeno de la corrupción y, por ende, para la prevención y persecución de este. ("Procuraduría General de la Nación publica guías de prevención y ...").

"Es una guía interactiva que contiene más de 50 códigos QR que permiten al lector acceder a documentos de soporte y videos explicativos que profundizan o amplían contenidos de la guía." ("426F6C6574ED6E206A756E696F2032303235 - cdn.www.gob.pe").

En las Guías de Prevención y Persecución de la Corrupción se destaca el marco normativo y en el ámbito internacional con los antecedentes de la lucha contra la corrupción por parte de los Estados miembros de la Organización de los Estados

Americanos (OEA), de la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en 1996. Mecanismo internacional que fue el primero en su clase en tratar la temática de la corrupción, encaminando los esfuerzos a la erradicación de la corrupción entendiendo que dicha problemática atenta contra la sociedad en general. ("Procuraduría General de la Nación publica guías de prevención y ...").

V. La Ética. Principios y Valores.

En Panamá, la ética en las contrataciones públicas se rige por el Código de Ética de la Contratación Pública, que prohíbe el conflicto de interés, la colusión y el nepotismo. Este código debe ser respetado por todos los funcionarios, contratistas y empresas que participen en compras estatales.

Además, la ética en la contratación pública se rige por la Ley 22 del 27 de junio de 2006, que establece las normas y principios básicos para los procedimientos de selección de contratistas y los contratos públicos.

En Panamá, la Procuraduría de la Administración y la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) son los entes encargados de fiscalizar la conducta de los servidores públicos. Ante estas instituciones se pueden interponer denuncias administrativas para investigar violaciones a la ética en la gestión pública.

La contratación pública en la República de Panamá, está sustentada en los principios de transparencia, economía, responsabilidad e inhabilitación de los servidores públicos, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso, igualdad de los proponentes, equilibrio económico del contrato, interpretación de las reglas contractuales, división de materia y disponibilidad presupuestaria, así como aquellos contenidos en este Código de Ética en la Contratación Pública, y que están al servicio de los intereses generales. Amparados en estos principios, el enfoque ético institucional está encaminado a conformar una ética integral de los servidores públicos que prestan sus servicios, y a los contratistas que cumplen sus obligaciones contractuales. En este escenario la ética integral es entendida como la responsabilidad e integralidad de las personas vinculadas a todo el engranaje que comprende la contratación pública y que en su 4

quehacer trasciende al ámbito de los partícipes de la compra pública y a todos los grupos de interés con los cuales interactúa.

Principios de la ética en las contrataciones públicas: el enfoque ético institucional está encaminado a conformar una ética integral de los servidores públicos que prestan sus servicios y a los contratistas que cumplen sus obligaciones contractuales. En este escenario la ética integral es entendida como la responsabilidad e integralidad de las personas vinculadas al sistema de compras del Estado (PanamaCompra) y que en su 5 quehacer trasciende al ámbito de los partícipes de la compra pública y a todos los grupos de interés con los cuales interactúa.

Principios Éticos.

Son básicos para desempeñar las funciones a cargo de la Dirección General de Contrataciones Públicas y son premisas fundamentales para el cumplimiento de estas por parte de los servidores y contratistas, dentro de los cuales detallamos a continuación:

Buena fe. Los servidores públicos y contratistas deben aplicar en todo momento un criterio de conducta que reconozca la presunción de buena fe, es decir el comportamiento honesto de los ciudadanos y de los destinatarios de este código.

Celeridad. "Los servidores públicos y contratistas realizarán con prontitud todas y cada una de las funciones, obligaciones, acciones y tareas que les sean encargadas o asignadas." ("Código de Ética en la Contratación Pública - Resolución No. 22/2021").

Conciencia de la cosa pública. Los servidores públicos y contratistas conocen la importancia de la labor que se desarrolla y de sus implicaciones en el cumplimiento de la Obligación del Estado de entregar bienes y servicios a la ciudadanía.

Eficacia. Los servidores públicos y contratistas deben enfocar toda su capacidad para lograr el efecto que se desea o se espera de las relaciones entre la entidad y el contratista.

Eficiencia. "Los servidores públicos y contratistas deberán enfocarse en prestar oportunamente los servicios, sin incurrir en costos

o demoras innecesarias." ("Código de Ética en la Contratación Pública en Panamá - Studocu").

Igualdad. El servidor público tendrá como regla invariable de sus actos y decisiones, el respetar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y extranjeros residentes en el país, sin distinción de raza, nacimiento, nacionalidad, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Imparcialidad. Los servidores públicos y contratistas en sus actuaciones y decisiones pondrán todo su empeño para no tener designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

Moralidad pública. Los servidores y contratistas cultivarán el hábito de obrar bien, independientemente de los preceptos que establezcan las Leyes, por el solo hecho de la operación y de conformidad con la razón natural.

Orientación a resultados. Los servidores públicos deberán esforzarse para cumplir oportunamente las tareas a nuestro cargo, buscando superar las metas y utilizando los recursos a disposición de forma eficiente y adecuada.

Publicidad. Los servidores públicos en todas sus actuaciones, funciones y obligaciones, dentro del marco de la ley, utilizarán los medios institucionales para divulgar las actuaciones o hechos institucionales, a la ciudadanía en general.

Responsabilidad. "Los servidores públicos y contratistas enfocarán toda su capacidad como sujetos de derecho, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente." ("Código de Ética en la Contratación Pública - Resolución No. 22/2021").

Valores éticos en la compra pública. Los siguientes valores éticos son básicos para desempeñar las funciones a través del sistema PanamaCompra y son premisas fundamentales para el cumplimiento de estas por parte de servidores y contratistas. ("Código de Ética en la Contratación Pública en Panamá - Studocu").

Compromiso. Los servidores públicos y contratistas asumen el objetivo de obtener un mejor valor por el dinero público en la compra y la contratación pública como si fuera un compromiso personal.

Cumplimiento. Los servidores públicos y contratistas deberán cumplir con las responsabilidades legales y reglamentarias y lo harán en la forma y oportunidad debida. Confianza. "Los servidores públicos y contratistas generarán credibilidad y manejarán la información de forma transparente y responsable." ("Código de Ética en la Contratación Pública - Resolución No. 22/2021").

Honestidad. "Los servidores públicos y contratistas obrarán en cada una de sus actuaciones, funciones, obligaciones y toma de decisión de forma recta y honrada." ("Código de Ética en la Contratación Pública en Panamá - Studocu").

Integridad. Los servidores públicos y contratistas actuarán dentro de los más féreos y rigurosos principios éticos y no permitirán que nadie pretenda menoscabarlos por ningún motivo. ("Código de Ética en la Contratación Pública - Resolución No. 22/2021").

Probidad. Los servidores públicos y contratistas actuarán con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. ("Ministerio de Educación - MINEDU").

Pluralismo. Los servidores públicos y contratistas reconocen y aceptan la diversidad étnica, política, cultural, sexual y cultural de las personas.

Respeto. Los servidores públicos y contratistas valoran y exaltan las contribuciones que cualquier persona haga y son receptivos a discutir amplia y abiertamente las posiciones diferentes sin comprometer los principios y valores más altos de la Nación.

Servicio. Los servidores públicos y contratistas estarán prestos a satisfacer con excelencia y oportunamente las necesidades de los

partícipes de la compra pública que la entidad atiende.

Transparencia. Los servidores públicos y contratistas actúan de manera clara, consistente, evidente y sin ambigüedad.

Trabajo en Equipo. "Los servidores públicos y contratistas interactúan en un clima organizacional respetuoso y comunitario que permite interactuar en todos los niveles y consolidar actuaciones coordinadas en aras de lograr los objetivos institucionales." ("Código de Ética en la Contratación Pública en Panamá - Studocu").

VI. SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

SANCIONES. El servidor público que incurra en la violación de las disposiciones del presente Código, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente, según lo normado en el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, en concordancia con las disposiciones contenidas en el Título VII de la Ley 9 de 20 de junio de 1994. Los Contratistas o proveedores del Estado, que incurra en la violación de las disposiciones del presente Código, en atención a la gravedad de la falta cometida, será sancionado administrativamente, además de responder penal y civilmente por sus actuaciones.

PROCEDIMIENTOS. En caso de violación al presente Código de Ética en la Contratación Pública los responsables de cada entidad, de oficio o a requerimiento 14 de parte interesada, deben instruir el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Título VII de la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994; sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales derivadas de la infracción. En caso de determinarse la existencia de un hecho punible contra la Administración Pública, el responsable de la entidad deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente.

VII. CONCLUSIÓN

La corrupción representa un obstáculo para el desarrollo sostenible y atento contra el respeto de los derechos humanos. A cada individuo le corresponde desempeñar un papel en cuanto a prevenir la corrupción, actuando con integridad personal y adoptando decisiones basadas en la ética. ("Corruption, Integrity & Ethics")

corrupción generalmente indica el mal uso por parte de un funcionario de su autoridad y los derechos que se le confían, así como la autoridad relacionada con este estado oficial, oportunidades, conexiones para beneficio personal, contrario a la ley y los principios morales.

Dentro de las medidas relacionadas con la ética para prevenir la corrupción, está la prohibición estricta del soborno: Establecer normas claras que prohíban cualquier forma de soborno o incentivo ilícito. Regulación de regalos y hospitalidad: Definir límites y procedimientos para la aceptación de regalos y hospitalidad, evitando situaciones que puedan percibirse como intentos de influenciar decisiones.

"Para que el combate a la corrupción sea eficiente, se deben formular denuncias." ("10 CLAVES - tejaslp.gob.mx") Da igual si estas provienen del interior del propio gobierno o de la sociedad. Esto hace posible iniciar procesos de investigación y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, respetando la legalidad y el debido proceso.

La corrupción la podemos radicar con sanciones y castigos. Al igual que ocurre con muchas otras formas de delito, el uso de sanciones y castigos ha sido históricamente un medio fundamental para prevenir la corrupción. En esencia, el riesgo de enfrentar un castigo severo tiene como objetivo disuadir a las personas de participar en actos corruptos.

Como enseñanzas este trabajo nos deja claramente que todo lo que hagas con intenciones negativas tiene consecuencias que luego te costara tu trabajo, tu libertad y tu reputación, enséñales a tus seres queridos que, a ser correctos, andar con la verdad y con la moral.

VIII. Recursos Bibliográficos.

1. Texto único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020 (1.a ed.). (2020). Kathia Kerima Lee Duque.

2. Fiscalía General de Cuentas. (2024, 29 octubre). Fiscalía General de Cuentas.
<https://www.fiscaliadecuentas.gob.pa/>

3. CAF -Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe- | CAF.<https://www.caf.com/>

4. Wikipedia, la enciclopedia libre.
<https://es.wikipedia.org/> Google. (s. f.).
<https://www.google.com>

5. Procuraduría General de la Nación - Ministerio Público de Panamá. (2024, 4 octubre).
<https://ministeriopublico.gob.pa/>

6. <https://www.dgcp.gob.pa/>



Pluma invitada

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: PILAR DE LA ÉTICA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Por: Kathia Lee Duque

Resumen. La transparencia es el primer principio regulado en la normativa de contratación pública en Panamá, su objetivo garantizar y salvaguardar los demás principios que darán soporte a la ética para combatir el más grande flagelo de la contratación pública: la corrupción.

Por ello, conjugar esta tarea de definir la transparencia como principio y valor de la ética en la contratación pública, es el propósito de este trabajo, que permita fundamentar su importancia, la relación entre ambos conceptos y cómo las reglas que componen el principio de transparencia en Panamá enmarcan otros principios que surgirán de ese primer pilar que es la transparencia.

Contenido: Introducción. Desarrollo. Conclusiones.

Si la corrupción es una enfermedad, la transparencia es una parte medular de su tratamiento.
Kofi Annan¹

Introducción.

Es imperativo, en los momentos actuales, reflexionar sobre el pacto de convivencia pacífica, para delinear una hoja de ruta que permita sustituir, en su concomitancia, la desconfianza ciudadana entregada por los ciudadanos a los administradores gubernamentales, para efectuar una renovación de valores y principios sólidos, delimitados por la ética.

Para que exista un estado de derecho y un sistema democrático sea verdaderamente democrático es predominante la ética, para poder cumplir con las metas, en pro de los habitantes. Por lo que de esa manera se

aseguraría el derecho de los ciudadanos-usuarios del acceso a la información pública, particularmente, en lo relativo a la contratación pública.

La contratación pública y su relación con la ética y su pilar la transparencia es relevante y trascendente, se ha encaminado hacia la contratación pública, porque es el área de la gestión pública más amenazada por la corrupción.

Por ello, este trabajo va enfocado precisamente a analizar la relación entre ese binomio fáctico transparencia y ética.

¹ Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006), Premio Nobel de la Paz 2001.

Definición y concepto de transparencia-principio de transparencia.

El Diccionario de la Real Academia (RAE), define transparencia como “cualidad de transparente”, por ello al revisar en dicho Diccionario el término transparente en una de sus acepciones como adjetivo define transparente:

Dicho especialmente de una gestión o de un proceso: que se realiza sin que se oculte información sobre la manera en que se hace o se desarrolla y, en articular, sin que haya duda sobre su legalidad o limpieza.

Partiendo de esta definición la transparencia en el proceso de contratación pública sería, suministrar la información, de cada etapa que constituye ese proceso de contratación, de forma clara y pública, desde sus actos preparatorios (estudio de mercado, presupuesto), intermedios (convocatoria, pliego) hasta las actuaciones de la etapa contractual y de ejecución (contrato, orden de proceder, adendas, pagos y entrega final).

Transparencia es iluminar las reglas, planes, procesos y acciones, así como saber el porqué, cómo, qué y cuánto de las decisiones, esto con el fin de asegurar que los funcionarios públicos, directivos, y empresarios actúen de forma razonable y visible en el reporte de sus actividades. (Herrera et al-2018).

La importancia de la transparencia ha sido tal, que hasta la iglesia católica se ha hecho eco de ella, desde el aspecto que nos ocupa, la administración de fondos públicos, cuando el Papa Juan Pablo II en la Encíclica Veritatis Splendor, citada por Roberto Dromi indica: “la transparencia en la administración pública, la imparcialidad en el servicio de la cosa pública ...el uso justo y honesto del dinero público son principios que tienen su base fundamental en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas del funcionamiento de los Estados” (Dromi,1998, p.31).

Ahora bien, la transparencia en la contratación pública va indisolublemente unida al establecimiento de ser un principio fundamental de ella, por tanto, cuando se habla de transparencia en la contratación pública nos referiremos al principio de transparencia. El principio de transparencia en la contratación

pública es innegablemente uno de los principios que debe caracterizar a la administración gubernamental. Su objetivo básico es avalar que no exista arbitrariedad por parte de quienes tiene la facultad de seleccionar al proveedor, respetando la competencia justa y equitativa, en igualdad de condiciones, garantizando un trato igualitario con apego al principio de legalidad y por parte de los oferentes es no ofrecer más de lo que se puede dar.

Sobre la base de este principio, está excluida cualquier actividad secreta o arbitraria, procurando así minimizar actividades al margen de la Ley y por ende corruptas. Sin embargo, haremos un poco de ruido en torno a las palabras del doctor argentino (Gordillo, 2009, p. XII 3) cuando dice: “*es realmente curioso que aunque el procedimiento de licitación pública está concebido para satisfacer principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, son estos las primeras víctimas que caen en su aplicación*”, realidad que luego de más de 15 años desde la publicación de esta frase, sigue siendo tan vigente.

Por ello, que una de las mayores preocupaciones de los administrados, es la relativa al flagelo de la corrupción y a la falta de ética pública en la actividad gubernamental, de allí que la transparencia pública se hace indispensable en la lucha contra las actividades corruptas.

No obstante, la transparencia no hay que verla solo desde la óptica de los manejos de los funcionarios públicos, como dijo Dromi (1998, p. 369), sino “*también del obrar privado, esto es de quienes participan en condiciones de igualdad y competencia en este procedimiento...a su vez, los particulares-proponentes-oferentes coadyuvan en este procedimiento para que se haga efectivo el principio de la correcta actuación administrativa*”, es decir no es únicamente velar porque las actuaciones de los funcionarios sean apegadas a la ley con responsabilidad, sino también para que su contraparte (los particulares) sean congruentes en la presentación de sus propuestas conforme con lo que requiere la entidad.

Si bien es cierto que el principio de transparencia forma parte de la corriente del Derecho Administrativo Global, puesto que forma parte de la integración de las normas y tratados internacionales, por mencionar unos cuantos como la Convención

Interamericana contra la Corrupción de la OEA (1996), el Convenio para Combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros de la OCDE (1997), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) o el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, EEUU y las Repúblicas Centroamericanas de 2004. Siendo Panamá parte de la primera (1996) y la tercera (2005).

Por ello nos haremos repetición de lo indicado por el profesor Diego Sebastián Luciani en su módulo 4 cuando indicó que la transparencia y el acceso a la información no son decisiones de un gobierno o un partido, sino que son obligaciones de los Estados, que hayan decidido incorporarse a estos convenios, cuyo objetivo indica el Dr. Luciani (2024) *“es reducir las posibilidades de corrupción desde la observancia de los principios de no discriminación, igualdad de trato y **transparencia**”*.

Concluiremos en esta parte conceptual utilizando la definición de transparencia desde la visión del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (2024), que la define como:

El conocimiento profundo y detallado de las decisiones y resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado, así como de sus motivaciones y justificaciones, e incluye la manera en la que se ha hecho la colecta de datos y la manera de luego usar los mismos, además de proporcionar información sobre los costos reales de los proyectos y de las actividades, sobre el manejo de los fondos, y también sobre los peligros y las implicaciones que puedan darse, sobre los aspectos de seguridad, sobre los mecanismos instituidos de acceso a la información, y sobre todo otro aspecto relevante. En el marco de la administración pública, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción y que permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se manejan los fondos que éstas reciben. <https://iaiptlaxcala.org.mx/transparencia/>

En la normativa de Panamá, el Texto Único de la Ley 22 (2006), ordenado por la Ley 153 (2020) artículo 25, inicia su reconocimiento al enunciar los principios generales de la contratación pública estableciendo que:

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de **transparencia**, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. (El resaltado es nuestro).

Posteriormente en el artículo 26 de la misma excerta legal, establece las reglas que se deberán observar para su cumplimiento, llamando la atención que realmente la normativa no define que se entenderá como concepto o definición del principio de transparencia, sino que lo que procede es a establecer las reglas para su aplicabilidad.

Para determinar una posible definición de transparencia, podríamos abocarnos a nuestro Código de Ética en las Contrataciones Públicas, aprobado por el ente rector de las contrataciones públicas en Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), mediante la Resolución No. 285-2021 (2021), en donde en el Capítulo III *“Valores éticos en la compra”* define la transparencia como un valor al indicar que: *“Los servidores públicos y contratistas actúan de manera clara, consistente, evidente y sin ambigüedad”*.

Si se confronta esta frase con la definición de la RAE en la cuarta acepción del adjetivo transparente, vemos que la definición que suministra nuestro Código de Ética de la Contratación Pública incluye las mismas palabras: “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”. Por lo cual utilizaremos este significado para definir transparencia, desde el contexto de la legislación panameña.

Como en líneas anteriores indicamos que el principio de transparencia tiene establecidas reglas para su observancia, conforme nuestra normativa, artículo 26 ya indicado, vamos a revisar cada una de esas reglas:

Regla No.1

1. Las contrataciones que celebre el Gobierno Central, las entidades autónomas o semiautónomas, los municipios, las juntas comunales y locales, los intermediarios financieros, las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus

acciones o patrimonio y, en general, las que se efectúen con fondos públicos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante los procedimientos de selección de contratista.

Se establece en este primer postulado legal, el uso de los procedimientos de selección de contratista como el mecanismo a través del cual se debe escoger al contratista, es decir mediante una convocatoria abierta, pública, en igualdad de condiciones.

El procedimiento de selección de contratista es definido en el artículo 2 (Glosario) del Texto Único de la Ley 22 (2006), ordenado por la Ley 153 (2020) como:

Procedimiento administrativo por el cual el Estado, previa convocatoria pública, selecciona al proponente, ya sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, y, en igualdad de oportunidades, la propuesta o las propuestas que reúnen los requisitos que señalan esta Ley, los reglamentos y el pliego de cargos.

De esta definición pueden destacarse los siguientes aspectos propios de la transparencia: convocatoria pública, igualdad de oportunidades y la selección del proponente que cumpla con los requisitos y condiciones de la ley, reglamento y el pliego de cargos.

Es decir, la aplicación o uso de los procesos de selección de contratistas por parte de todos los entes estatales, un proceso uniforme con el fin de estandarizar los mismos, y facilitar el acceso y manejo por parte de todos los usuarios del sistema (entidades-proveedores).

Regla No.2

2. En los procesos de selección de contratista, los proponentes tendrán oportunidad de conocer los informes, los conceptos y las decisiones que se rindan o adopten, al acceder, a través de Internet, al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, o a través de los tableros de información que debe tener cada institución gubernamental, para lo cual se establecerán etapas que permitan el conocimiento de dichas actuaciones y otorguen la posibilidad de expresar observaciones o controvertidas.

Aspecto fundamental y unido indisolublemente a la transparencia, la oportunidad o mejor dicho el principio de oportunidad. Que consiste básicamente en conocer todo lo que ocurre dentro de cada una de las etapas de la contratación pública mediante las herramientas que dispone la Ley, en el caso de Panamá, a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública “PanamaCompra”.

Dicho sistema electrónico, conforme el Texto Único de la Ley 22 (2006), ordenado por la Ley 153 (2020), el artículo 192, será de uso obligatorio para todas las instituciones públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley y a las que se les aplique la presente Ley en forma supletoria, tal como vimos en la regla No.1, además de disponer que se deberá publicar en él *“toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales y en la etapa contractual”*.

Con este mecanismo de acceso a la información, lo que se aspira es que al tener los interesados la oportunidad de conocer, todos los eventos de un proceso de contratación pública, así mismo puedan objetarlos y por consiguiente hacer valer sus derechos, mediante los mecanismos que la norma establece (acción de reclamo contra pliego de cargos, observaciones al informe de comisiones, acción de reclamo contra esos informes o bien recurso de impugnación).

Regla No.3

3. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los procesos de selección de contratista estarán abiertos a cualquier persona interesada. Para lo anterior se utilizarán los medios que, para tal efecto, indican esta Ley y sus reglamentos.

De esta regla puede observarse la unidad que hay con la publicidad, es pues herramienta fundamental para la transparencia, la publicidad de las actuaciones administrativas.

Esta importancia, ha sido resaltada en algunos fallos de nuestra Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo (Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y la empresa Cobranzas del Istmo, 1 de abril de 2016, <https://consultaFallos.org>)

nojudicial.gob.pa/_index.php), cuando ha advertido sobre la omisión en la conjugación de estos principios (transparencia y publicidad). Ha señalado que:

Este actuar quebranta el principio de publicidad y transparencia que debe primar en la contratación pública, mediante el cual se busca además de fortalecer la comunicación que existe entre gobernantes y gobernados, permitir la fiscalización ciudadana de los actos públicos.

Dentro de esos medios que indica el numeral 3 citado (regla No.3) está precisamente la utilización como medio obligatorio de publicidad de todas las actuaciones dentro de los procesos de contratación pública del Sistema Electrónico de Contratación Pública “PanamaCompra”².

Dándole incluso el carácter de documento público a las actuaciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” por las entidades públicas, en virtud de las atribuciones, en donde producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos, y, en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio, conforme el Texto Único de la Ley 22 (2002), ordenado por la ley 153 (2020), el artículo 172 tercer párrafo.

Regla No.4

4. Las autoridades expedirán, a costa de los participantes en el acto público o cualquier persona interesada, copias de los documentos que reposan en los expedientes de los respectivos procedimientos de selección de contratista, respetando la reserva de que gocen legalmente las patentes y los privilegios.

Al revisar esta regla, nos salta a la vista la contraposición de dos factores, el derecho que se tiene a solicitar copias del expediente, no solo a los participantes del acto sino a cualquier parte interesada, así como la obligación de las entidades de suministrarlas, pero por el otro lado el respeto y garantía de seguridad y reserva de las patentes y privilegios.

Este numeral, hay que revisarlo a la luz del Decreto Ejecutivo 439 (2022), el artículo 257, dispone lo referente a la seguridad y confidencialidad de la información de las propuestas, pero específicamente en su segundo párrafo dispone:

De igual forma, el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra” contará con las herramientas necesarias para la protección y reserva de la confidencialidad que tengan relación con fórmulas, estados financieros, patentes de invención y/o propiedad intelectual e industrial, entre otras, que proporcionen los proponentes con su propuesta.

Regla No. 5

5. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del acto.

En esta regla, como parte del principio de transparencia se consagra la obligatoriedad de motivar, sustentar, explicar las actuaciones de la administración, bajo la premisa de que todo acto administrativo debe ser justificado.

Puede ser definida la motivación como: “la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que han inducido a la emisión del acto...Es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión” (Dromi, 1998, p. 254).

De allí que, toda decisión que se emita dentro del proceso de contratación pública para garantizar la objetividad, y combatir la arbitrariedad y por tanto la corrupción debe ser motivado, quien lo genera debe basarse en hechos ciertos, sustentados en un principio básico de las administraciones públicas que es el de la legalidad, es decir debe contener la motivación lo que resulte del expediente inexorablemente unido a un fundamento de derecho.

² Se crea un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, por medio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que se denominará “PanamaCompra”, como una herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, y deberá estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que establezcan esta Ley y sus reglamentos. Texto Único de la Ley 22 (2006), ordenado por la Ley 153 (2020)2, artículo 172).

Regla No. 6

6. Las autoridades no actuarán con desviación de poder o abuso de autoridad y ejercerán su competencia exclusivamente para los fines previstos en la ley; además, les será prohibido eludir procedimientos de selección de contratista y los demás requisitos previstos en la presente Ley.

Llegamos a la regla final de nuestro principio de transparencia, la prohibición de actuar con desviación de poder, el deber apegarse a las normas y procedimientos de la Ley de Contratación Pública.

La desviación de poder es definida por Maurice Hauriou, jurista y sociólogo francés, citado por el doctor panameño Eduardo Morgan, como: *“el hecho de una autoridad administrativa que, realizando un acto de su competencia con observancia de las normas prescritas y no incurriendo en violación formal de la ley, usa de su poder con fines y por motivos distintos de aquellos en vista de los cuales le fue concedido tal poder; es decir, distintos del servicio”* (Morgan, 1961).

Por otro lado, M.F. Laferrière, jurista francés, la define como: *“el vicio consistente en desviar un poder legal del fin para el cual fue instituido, haciéndolo servir a finalidades para las cuales no está destinado”. Se trata de un “abuso del mandato conferido al administrador que se caracteriza por la incorrección del fin, de las intenciones que han guiado al administrador”* (Penagos, 1992, p. 615).

Este supuesto contempla no solo el factor de la desviación de poder bajo el concepto que se ha determinado, sino también sobre el aspecto del abuso de poder.

El abuso de poder es definido como la *“utilización indebida o excesiva de la autoridad, posición o influencia que una persona tiene en virtud de su cargo, posición o situación.”*

Implica que alguien en una posición de poder actúa de manera ilegítima o injusta, ya sea para obtener beneficios personales, perjudicar a otros o violar derechos y normativas establecidas” (Esteve, 2023).

Por ello, estos 2 postulados que resultan de esta sexta regla son fundamentales en el combate a la

corrupción, ya que es por medio de la transparencia que estos vicios pueden combatirse y bajo el cumplimiento de la prohibición de eludir los procedimientos de selección de contratista, así como de cumplir los demás requisitos previstos en la Ley.

La transparencia como pilar de la ética.

Una vez hemos hecho este recorrido por nuestras 6 reglas que integran el principio de transparencia, abordaremos su unión sinérgica con la ética en la contratación pública, siendo la transparencia su pilar.

*“...la visión de la ética es causa y efecto de la transparencia en la administración pública, que rinde y promueve el beneficio del comportamiento responsable de los gestores. En virtud de ello, la ética pública promueve el desarrollo social y facilita la construcción social sobre una plataforma de administración pública relevante para los “stakeholders”, en función de los cuales se implanta una nueva cultura de servicio público. No es posible hoy hablar de un **gobierno transparente sin equidad**, en todo sentido, pues la equidad trae como resultado niveles más armoniosos de interrelación humana que redundan en beneficio de una administración pública sujeto y objeto de dicha equidad.*

En el marco de la administración pública, la **transparencia** es un mecanismo que previene actos de corrupción y que permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones y cómo se manejan los fondos que éstas reciben. La **transparencia** hoy día es una de las principales exigencias de la ciudadanía con relación a los responsables políticos, a los actores y gestores económicos, y a los jefes y funcionarios administrativos (Montenegro de Fletcher, 2019). (El resaltado es nuestro”).

Cabe interfoliar, que las acciones reñidas con la ética suceden con mayor probabilidad y frecuencia en aquellos ambientes en los que es menos frecuente el escrutinio de la opinión pública, es decir bajo la opacidad. Evidentemente, mientras menos visible sea un proceso, mayores las probabilidades de que ocurran actos de corrupción.

En tanto, la transparencia se convierte en un mecanismo que las administraciones públicas deben

implementar y así mismo cuya aplicación deben exigir los administrados, como instrumento en la lucha contra la corrupción.

Debe tenerse presente que la ética no solo puede circunscribirse al actuar del funcionario público, en cuanto a sus deberes personales directos, sino también su interacción con otros funcionarios públicos y con los administrados.

Surge entonces la temática a tratar, las violaciones al principio de transparencia y por consiguiente pone a la ética en un vaivén que puede conllevar a composiciones de carácter corrupto, va más allá de la simple anulación de un acto administrativamente incorrecto, debe exigir la responsabilidad a quien incurra en dichas infracciones. La exigencia de esa responsabilidad no implicaría únicamente la imposición de una sanción, sino cuando se afecta el erario, deberá conllevar el reintegro de lo sustraído, de lo desfalcado, puesto que la corrupción “arruina a los países”.

En efecto, una Administración pública en la que predominen los principios éticos y la transparencia, contribuirá decisivamente a la moralización de la vida social. Y en la medida que se haya realizado una regeneración en la sociedad se habrá logrado la regeneración de la Administración. Pues de la sociedad provienen los hombres -y mujeres- que asumen la gestión de la actividad pública.

Hay que destacar que la generalidad de los códigos éticos, contienen principios, valores o reglas éticas establecidas de una forma ordenada, cuya finalidad es ofrecer normas conductuales para funcionarios y en algunos casos para los usuarios que interactúan con la administración. Junto a ellos, en ocasiones, también se recogen principios de conducta, razón por la cual también se hace referencia a estos instrumentos como “códigos de conducta”.

La Ley 6 (2002), el artículo 1, *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”*, define el código de ética como: *“Conjunto de principios y normas de obligatorio cumplimiento, con recomendaciones que ayudan a los miembros de una organización a actuar correctamente”*.

Todo sistema de administración debe tener como eje central un código de ética, el cual debe apostar por la

transparencia, ya sea como principio o como valor. Por ello, es importante, la implementación de Códigos de Ética, puntualmente aplicables a la contratación pública.

En Panamá, con la Ley 153 (2020), que reorganiza el actual Texto Único de la Ley 22 (2006), se introducen nuevas competencias para la DGCP, adicionándose tres numerales, de los cuales el importante en el tema de la ética es el numeral 17, quedando el artículo 15 del vigente Texto Único, así:

Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

...

17. Desarrollar el Código de Ética en la Contratación Pública.

En atención a ello, el Decreto Ejecutivo 439 de 2020, en el artículo 22, contempla la norma puntual sobre este tópico:

Artículo 22. Código de Ética en la Contratación Pública. La Dirección General de Contrataciones Públicas elaborará un Código de Ética en la Contratación Pública, cuyos principios serán de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 22 de 2006, así como para quienes intervienen en la contratación, el cual será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.

La Dirección General de Contrataciones Públicas emite a través de la Resolución No.285-2021 (2021), El Código de Ética en la Contratación Pública, cumpliendo con el mandamiento allí dispuesto.

Es importante destacar, que bajo este código la transparencia no es definida como un principio, sino como un valor básico que es fundamental para el cumplimiento de las funciones por parte de los servidores públicos y también de los contratistas. Señala así que *“los servidores públicos y contratistas actúan de manera clara, consistente, evidente y sin ambigüedad”* (el subrayado es nuestro), cubriendo con ello no solo a la entidad contratante sino también al contratista, ambos sujetos de la contratación pública.

En ese mismo orden de ideas dentro del marco regulatorio panameño se establece la estandarización de documentos, en los cuales se ha dispuesto una

cláusula, que debe incluirse en los contratos, referente a la ética, que dispone:

CLÁUSULA _____: ETICA

LAS PARTES, ceñirán su actuación a la Ley, la moral, y las buenas costumbres, razón por la que, los aquí contratantes, aceptan como parte integrante y obligante los siguientes parámetros:

1. No ofrecerán, ni darán, ni convendrá en dar a persona alguna, ninguna dádiva o consideración de ningún tipo, como medio de inducir o como recompensa por hacer o abstenerse de hacer o por haber hecho o haberse abstenido de hacer, cualquier acto en relación con la obtención o ejecución de éste o cualquier otro Contrato, o por mostrar o abstenerse de mostrar preferencia o falta de preferencia por cualquier persona en relación con este o cualquier otro contrato.

2. Rechazar y prohibir toda forma de corrupción, extorsión, malversación y pagos indebidos, sea que éstos provengan del Gobierno Nacional o del Sector Privado.

3. Queda convenido que se tendrá por violada esta cláusula, desde el momento que uno de los suscriptores del Contrato o interpuesta persona que actué en nombre de una de LAS PARTES, autorizado o no, pretenda, por medio de propuesta indecorosa, violar este compromiso ético. De ocurrir esto, los contratantes, particulares o servidores públicos, quedan facultados para resolver el Contrato, mediante los procedimientos legales correspondientes, previamente establecidos, sin que el actor de la violación tenga derecho a reclamar indemnización. (<https://www.panamacompra.gov.pa/Inicio/#/normativa/documentos-estandar>).

Cláusula que guarda estrecha relación con lo estipulado en el Decreto Ejecutivo 439 (2020), el artículo 188.

El artículo 188, establece que:

...

En todos los contratos u órdenes de compra se deberá incluir una cláusula en la que el contratista garantiza, se compromete y declara que ni él ni a través de interpuesta persona ha incurrido ni incurrirá, directa o indirectamente, en ninguna de las siguientes conductas:

1. Pagar, dar, entregar, recibir, prometer, o acordar una dádiva, donación, coima, soborno, regalos, aportes o comisiones ilegales, bienes u otros objetos de valor, bajo cualquier modalidad.

2. No haber pagado directa o indirectamente sumas o cantidades ilícitas, como premios o incentivos, en moneda local o extranjera en la República de Panamá o en cualquier otro lugar en que dicha conducta se relacione con el contrato en violación de las leyes anticorrupción de la República de Panamá o de cualquiera otra jurisdicción en el extranjero, a servidores públicos, partidos políticos o sus directivos, candidatos políticos o a terceros que puedan influir en la ejecución o supervisión del contrato.

En el caso de que el contratista incurra en cualquiera de las conductas establecidas en esta cláusula dará lugar a la resolución administrativa del contrato y a la inhabilitación del contratista por un período de cinco años.

La entidad realizará las diligencias correspondientes para poner en conocimiento a la Contraloría General de la República de las irregularidades, la cual podrá llevar a cabo las auditorías adscritas a su competencia a fin de recuperar posibles lesiones patrimoniales al Estado a través de la Fiscalía de Cuentas. Lo anterior es sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal correspondiente derivada del incumplimiento contractual.

Puede observarse con estas regulaciones que la transparencia es efectivamente una herramienta fundamental para la ética, la implementación de portales o páginas web, el uso de la tecnología, dando visibilidad gratuita y accesible a las actuaciones de la administración y para el tema de la huella electrónica o huella digital, como lo señaló el profesor Juan José Rastrollo en el módulo 6, que permite a *“la actividad contractual desarrollada digitalmente en relación a los participantes en los procesos de compra pública es fundamental para controlar su actuación y reforzar los mecanismos de accountability o rendición de cuentas”*, yo añadiría, y es trascendental para garantizar la transparencia.

La transparencia debe ser un arma importante en el combate a la corrupción, ella permitirá el monitoreo ciudadano de toda las actividades que integren todas

las etapas de la contratación, el acceso a los pliegos de forma gratuita, el registro y control de la carga de documentos en los portales electrónicos de compras públicas, la oportunidad en igualdad de condiciones para todos los proponentes de conocer los eventos que se generan por la entidad o por los participante, así como el desarrollo o ejecución de los contratos.

En definitiva, *“la transparencia debe instituirse como política pública, en la que se concrete la congruencia entre Ética y Política. Deberá atender a la pertinencia, la honestidad, la eficiencia y la eficacia, como sus elementos mensurables. Es, por lo tanto, un principio bajo el cual podemos incluir otros, que encuentran en él su esencia: la transparencia supone publicidad, información, participación, rendición de cuentas, ética, responsabilidad, control; aun cuando cada uno de ellos tiene un alcance propio y se plasman en derechos que se ejercen con independencia”* (IVANEGA, 2012).

El fortalecimiento de las democracias consolidadas requiere de estrategias para la consolidación de prácticas de acceso a la información pública y fomento de la transparencia”
Bernabé Aldeguez Cerdá³



Kathia Lee Duque

Magistrada del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Kathia Lee Duque es abogada, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santa María la Antigua, cuenta con un Post-Doctorado en Derecho y una Especialización en Contratación Pública de la Universidad de Salamanca (España-2022-2024), además de un Doctorado en Derecho, Postgrado en Derecho Laboral de la USMA y una Maestría en Derecho Administrativo de la ULACIT.

Es facilitadora en temas de contratación pública en la Universidad de Panamá, Procuraduría de la Administración y Universidad Latina de Panamá.

Autora de varios artículos en revistas jurídicas, ha publicado cinco libros en temas relativos a: Contratación Pública, Asociaciones Público-Privadas, Ética en la Contratación Pública y su más reciente obra sobre la Ley 419 de 2024.

³ Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, profesor en la Universidad de Valencia.

EJECUCIÓN DE CONTRATACIONES PÚBLICAS LEY 22 Y LEY ORGÁNICA

Subgerencia General Administrativa

La Subgerencia General Administrativa es el soporte funcional de las operaciones del banco. Atiende los requerimientos y solicitudes de compras públicas a través de la Gerencia Ejecutiva de Servicios Administrativos y la Gerencia Ejecutiva de Asesoría Legal aplicando los procesos de contrataciones públicas según Ley 22 de 2006 y la excepción contenida en el Decreto Ley 4 de 2006.

Los procedimientos de contrataciones públicas se realizan con criterios de legalidad, transparencia, trazabilidad, sostenibilidad y óptimo aprovechamiento de los bienes del Estado.

Gerencia Ejecutiva de Servicios Administrativos Subgerencia Ejecutiva de Compras y Adquisiciones - Ley 22

En 2025, esta Gerencia Ejecutiva consolidó su aporte estratégico al cumplimiento de los objetivos institucionales del Banco Nacional de Panamá, asegurando una gestión eficiente, transparente y oportuna de los procesos de adquisición. Durante el período, atendió el 99% de las 1,415 solicitudes de compras recibidas, por un monto total de B/.25,815,810.79, alcanzando un 100% de ejecución en actos públicos, compras menores y contratos. Estos resultados reflejan el compromiso de la Gerencia con el fortalecimiento de la gestión pública, el cumplimiento del marco normativo vigente y la optimización de los recursos institucionales, contribuyendo de manera decisiva a la continuidad operativa y al logro de los objetivos estratégicos del Banco.

INFORME CONSOLIDADO DE SOLICITUDES DE COMPRAS RECIBIDAS/ATENDIDAS 2025			
		Atendidas	
Detalle	Porcentaje	Cantidad	Monto
ACTOS PÚBLICOS	100%	26	11,256,610.80
COMPRA MENOR	100%	1,229	7,264,488.18
CONTRATOS	100%	100	7,294,711.81
ANÁLISIS Y SOPORTE DE COMPRAS Y ADQUISICIONES	97%	60	0.00
GRAN TOTAL	99%	1415	25,815,810.79

Gerencia Ejecutiva de Asesoría Legal
Gerencia de Área- Contrataciones Ley Orgánica

Esta Gerencia Ejecutiva, a través del procedimiento de Ley Orgánica atendió 176 solicitudes durante el año 2025, por un monto de B/.82,575,694.34. Se trata de solicitudes relacionadas con servicios y requerimientos necesarios para la operatividad bancaria, así como para el funcionamiento de sucursales y centros operacionales del negocio, tales como contratos de tecnología, adquisición de inmuebles y remodelación de sucursales. La atención de dichas solicitudes alcanzó el 100% de ejecución, con un procedimiento transparente en el que se acompaña y absuelven consultas a las áreas solicitantes.

INFORME CONSOLIDADO DE SOLICITUDES RECIBIDAS/ATENDIDAS CONTRATOS-LEY ORGÁNICA 2025					
A DICIEMBRE DE 2025					
Recibidas			Atendidas (Recorrido, Refrendadas, Resolución de Adjudicación y Desiertas)		
Detalle	Cantidad	Monto	Porcentaje		
Contratación Excepcional	176	B/.82,575,649.34	100%		
GRAN TOTAL	176	B/.82,575,649.34	100%		
DETALLE MENSUAL					
Detalle	Solicitudes de Compra Recibidas		Porcentaje	Solicitudes Tramitadas (En recorrido, autorizados y finalizadas)	
	Cantidad	Monto		Cantidad	Monto
Enero	16	B/.2,003,785.26	100%	16	B/.2,003,785.26
Febrero	3	B/.254,398.00	100%	3	B/.254,398.00
Marzo	4	B/.945,874.56	100%	4	B/.945,874.56
Abril	15	B/.3,416,171.24	100%	15	B/.3,416,171.24
Mayo	18	B/.2,194,457.36	100%	18	B/.2,194,457.36
Junio	5	B/.1,394,163.55	100%	5	B/.1,394,163.55
Julio	28	B/.7,568,448.31	100%	28	B/.7,568,448.31
Agosto	20	B/.31,658,245.51	100%	20	B/.31,658,245.51
Septiembre	11	B/.24,669,459.87	100%	11	B/.24,669,459.87
Octubre	22	B/.4,329,417.15	100%	22	B/.4,329,417.15
Noviembre	27	B/.4,141,228.53	100%	27	B/.4,141,228.53
Diciembre	7	B/.1,077,187.93	100%	7	B/.1,077,187.93
GRAN TOTAL	176	B/.82,575,649.34	100%	176	B/.82,575,649.34

De esta manera la Subgerencia General Administrativa con su equipo de contrataciones públicas por Ley 22 y por Ley Orgánica, logra la ejecución de 1591 solicitudes de compras y contratos garantizando con ello el óptimo funcionamiento y las operaciones del banco tanto a nivel comercial como administrativa durante el año 2025.

Egresados del Curso de Especialización en Contrataciones Públicas. Equipo de Contrataciones Públicas Ley 22.



De izquierda a derecha: Katia Casis de Rivera, Johana Bazán de Adames, Ricardo Mendez, Perla de León P., Nadia Rengifo,
Sentados: Larissa Hernández, Mirta Vásquez, Dageidys Rodríguez.

Egresados del Curso de Especialización en Contrataciones Públicas. Contrataciones Públicas-Ley Orgánica.



De izquierda a derecha: Jaime Jácome, George Rovira, Eduardo Ferguson,
Sentados: Zianeth Bonilla, Karolina González.

Grupo de Egresados



Equipo de Contrataciones Públicas-Ley Orgánica.



De izquierda a derecha: George Rovira, Jaime Jácome, Zianeth Bonilla, José Moreno, Eduardo Ferguson, Adonis De La Cruz,
Sentados: Jackeline Ruíz, Yazmín Coronado, Karolina González, Arleth Donadio.



Oris Soto
Gerente Ejecutiva de Servicios Administrativos

Marian Quiroz Pitti
Gerente Ejecutiva de Asesoría Legal

Notas

[illegible]

Notas

[illegible]



Grande como tú.



ISSN L 3122-6337