

Panamá, 3 de junio de 2025  
**DGCP-DS-DJ-919-2025**

Licenciado  
**Rodrigo E. Vieto**  
LAC LEGAL  
E. S. D.

Respetado Licenciado Vieto:

Hacemos referencia a su consulta presentada el 10 de abril de 2025, mediante la cual solicita a esta Dirección criterio jurídico sobre un supuesto proceso de contratación pública que fue adjudicado a un consorcio, y con posterioridad a la adjudicación del proceso, se publicó la sanción de inhabilitación de uno de los integrantes de este, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, por un periodo de un (1) año.

Sostiene en su misiva que el consorcio se encuentra dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles para proceder con la firma del contrato.

Así las cosas, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

En ese sentido, procedemos a absolver las interrogantes formuladas en su consulta, siguiendo el orden de su presentación.

1. ¿Puede un consorcio ser considerado un sujeto independiente con capacidad propia para contratar con el Estado, separado de sus integrantes individuales?

El Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, en el numeral 10 de su artículo 2, establece la definición de consorcio o asociación accidental, en los siguientes términos:

*10. Consorcio o asociación accidental. Agrupación de dos o más personas que se asocian para presentar una misma propuesta en forma conjunta, para la adjudicación, la celebración y la ejecución de un contrato, y que responden solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato.*

La norma citada establece como premisa para la constitución de un consorcio o asociación accidental, la voluntad de dos o más personas naturales o jurídicas, de

asociarse para la presentación de una propuesta en un determinado procedimiento de selección de contratista, por lo que, para este efecto, el consorcio conformado, será considerado como un solo proponente y/o contratista. Por consiguiente, para que el Consorcio este habilitado al fin de contratar con las entidades estatales, todos sus integrantes deben encontrarse debidamente facultados para contratar con el Estado.

A manera de reforzar lo anterior, el artículo 218 del Decreto Ejecutivo 439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 34 de 24 de agosto de 2022, establece lo siguiente:

*Artículo 218. Efectos de la inhabilitación. **Los contratistas inhabilitados no podrán** participar en ningún procedimiento de selección de contratista ni **celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación**. La inhabilitación será efectiva a partir de su registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".*

*La inhabilitación tendrá efectos para los actos y contratos que no hayan sido perfeccionados.*

*La inhabilitación no se hará efectiva para los contratistas que, habiendo firmado contrato de convenio marco, resulten inhabilitados por incumplimiento en un procedimiento de selección de contratista distinto, por lo que podrán suscribir órdenes de compra amparados en los convenios previamente firmados. (El resaltado es nuestro)*

2. ¿Se considera que el acto de selección de contratista queda perfeccionado con la adjudicación firme, generando derechos y obligaciones para el adjudicatario?

El numeral 3 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 establece la definición de adjudicación, la cual se transcribe a continuación:

*3. Adjudicación. Acto por el cual la entidad licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, con base en esta Ley, en los reglamentos y en el pliego de cargos, y le pone fin al procedimiento precontractual. La adjudicación podrá ser de manera global o por renglón.*

De la norma transcrita se infiere que la adjudicación es el acto administrativo mediante el cual una entidad pública, escoge a un proponente, luego de un proceso, para realizar una obra o servicio, poniéndole fin a la etapa precontractual.

En ese orden de ideas, para reforzar lo antes dicho, debemos señalar que el Artículo 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de

2020, que regula la Contratación Pública, establece que ...“Ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad”.

Tal como se indica en el párrafo anterior, una vez adjudicado el acto público, el representante legal de la entidad contratante o a quien se delegue esta función procederá a formalizar el contrato u orden de compra, en el plazo de quince (15) días hábiles. No obstante, es imperante manifestar que, el contrato no se considerará perfeccionado hasta tanto sea refrendado por la Contraloría General de la República, según lo señalado en el artículo 93 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que a la letra dice lo siguiente:

**“Artículo 93. Facultad de contratación.** La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. **Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista.** Se exceptúan los convenios marco, los cuales se perfeccionarán una vez sean suscritos por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Todos los contratos, independientemente de su cuantía, se deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”.” (El resaltado es nuestro)

En consecuencia, debemos entender que la adjudicación únicamente genera una mera expectativa de derechos y obligaciones a cargo del proponente, ya que se requiere del perfeccionamiento del contrato, para que pueda surtir sus efectos, en los términos que señala la norma.

3 ¿En caso de que uno de los miembros del consorcio sea inhabilitado con posterioridad a la adjudicación, puede el consorcio, como sujeto autónomo, seguir adelante con la firma del contrato?

Al respecto, es importante tomar en consideración que, cuando un consorcio presenta una propuesta se entiende, para todos los efectos legales como un solo proponente y/o contratista, el cual se compone de dos o más personas naturales o jurídicas cuya responsabilidad ante el Estado es de forma solidaria, tal y como se desprende del artículo 5 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020:

*“Artículo 5. Consorcio o asociación accidental. Dos o más personas pueden presentar una misma propuesta en forma conjunta, para la adjudicación, la celebración y la ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. Por tanto, las actuaciones, los hechos y las omisiones que se presenten en el desarrollo de la propuesta y del contrato afectarán a todos los miembros del consorcio o asociación accidental.  
...”*

En este contexto, de conformidad con la norma citada, los integrantes de un consorcio participan de forma conjunta, para la adjudicación, la celebración y la ejecución de un contrato, es decir, responden solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato.

Por lo tanto, en el supuesto de que el procedimiento de selección de contratista fue adjudicado al conjunto de personas físicas o jurídicas que conforman el Consorcio, la inhabilitación de uno de sus miembros implicaría que el Consorcio no podría avanzar con la firma del contrato.

Lo anterior, en cumplimiento de los Artículos 24, numeral 7 y 144 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula la Contratación Pública, que establecen que los contratistas inhabilitados no podrán participar en ningún procedimiento de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación. Dicha inhabilitación tendrá efectos para los actos y contratos que no hayan sido perfeccionados, por consiguiente, la contratación no es viable jurídicamente.

4. ¿El artículo 118 de la Ley 22, al referirse a actos y contratos no perfeccionados, debe interpretarse como que la adjudicación perfecciona el acto de selección, y por tanto los efectos de la inhabilitación no aplican a partir de dicho momento?

Según nuestro examen de normas vigentes, el artículo 118 enunciado corresponde al Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 48 de 2011. Sin embargo, para un pronunciamiento actual sobre las normas vigente aplicables iniciamos transcribiendo el artículo 144 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que señala lo siguiente:

***“Artículo 144. Efectos de la inhabilitación. Los contratistas inhabilitados no podrán participar en ningún procedimiento de selección de contratista ni celebrar contratos con el Estado mientras dure la inhabilitación.***

***La inhabilitación será efectiva a partir de su registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”. La inhabilitación tendrá efectos para los actos y contratos que no hayan sido perfeccionados.***

*La inhabilitación no se hará efectiva para los contratistas que, habiendo firmado contrato de convenio marco, resulten inhabilitados por incumplimiento en un procedimiento de selección de contratista distinto, por lo que podrán suscribir órdenes de compra amparados en los convenios previamente firmados”.*  
(El resaltado es nuestro)

En concordancia con la norma antes citada, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N°439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo N°34 de 24 de agosto de 2022, estipula que *“cuando la entidad licitante determine, antes de la adjudicación, que alguno de los proponentes carece de capacidad para contratar con el Estado desestimaré la propuesta motivándolo en la resolución que pone fin a la etapa precontractual. **En ningún caso se podrá perfeccionar el contrato si el adjudicatario carece de capacidad legal para contratar”.***

De lo expuesto se desprende que, si bien es cierto que para la fecha en la cual fue adjudicado el supuesto procedimiento de selección de contratista, el integrante del Consorcio no se encontraba inhabilitado para contratar con el Estado, no es menos cierto que en atención a las normas previamente mencionadas, se desprende que la inhabilitación será efectiva a partir de su correspondiente registro en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, **la cual tendrá efectos para los actos y contratos que no hayan sido perfeccionados**, durante el periodo de su inhabilitación.

5. ¿Existen consecuencias legales derivadas del incumplimiento de la obligación de firmar el contrato dentro del plazo legal, conforme al artículo 116 de la Ley 22?

En cuanto a ello, retomando el análisis bajo las normas vigentes en esta materia, el Artículo 71 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, establece que *“ejecutoriada la adjudicación del acto público, la entidad formalizará el contrato en el término establecido en el pliego de cargos, el cual no excederá de quince días hábiles, o bien ejecutará la fianza de propuesta e inhabilitará al adjudicatario que no cumpla con la firma del contrato correspondiente dentro del periodo indicado, previo requerimiento de firma por parte de la entidad”.* Es decir que, como consecuencia del incumplimiento de firmar el contrato, dentro del plazo que dicta la Ley, la entidad contratante podrá ejecutar la fianza de propuesta, y de igual forma, también, podrá inhabilitar al adjudicatario, siempre y cuando este último se haya negado a firmar el contrato sin causa justificada.

No obstante, en el caso particular que el adjudicatario se encuentre inhabilitado previo a la firma del contrato, no le serían aplicables las consecuencias que dicta el artículo 71 de la excerta legal, al no firmar el contrato en el plazo establecido, toda vez que, el contratista, hasta tanto no culmine el periodo de su inhabilitación, no puede suscribir nuevos contratos con el Estado.

6. ¿Puede un consorcio adjudicatario mantenerse como contratista válido, aun cuando uno de sus integrantes haya sido inhabilitado después de la adjudicación? Dicha situación afecta la validez del consorcio como unidad contractual?

Que sobre la base de los hechos señalados y en cumplimiento del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, podemos advertir que si un integrante de un consorcio ha sido inhabilitado, con posterioridad a la adjudicación y previo al perfeccionamiento del Contrato, en ningún caso se podrá perfeccionar el contrato, ya que todos los integrantes del consorcio tienen que tener capacidad legal para contratar con el Estado, para poder continuar con la contratación.

Por último, con la finalidad de poder atender sus futuras inquietudes, le exhortamos a que presente sus solicitudes o consultas acompañadas de toda la información relativa al procedimiento de selección de contratista, de ser el caso, para poder analizar la situación concreta conforme a la normativa aplicable, lo establecido en el pliego de cargos y las circunstancias particulares del procedimiento de selección de contratista que corresponda.

Sin otro particular por el momento, se despide de usted,

Atentamente,

**JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD**  
DIRECTOR GENERAL  
JCRP/JP/VIG

