

Panamá, 03 de septiembre de 2025
DGCP-DS-DJ-1660-2025

Licenciado
DIMAS ENRIQUE PÉREZ
E. S. D.

Respetado Licenciado Pérez:

De acuerdo a las facultades que nos otorga el numeral 1 del artículo 15 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, damos respuesta a su memorial denominado *Consulta Administrativa sobre la Contratación Mediante Procedimiento Excepcional Contrato de Permuta*, por medio del cual en su condición de Apoderado Especial del señor Klevert Olmedo Sánchez, solicita una aclaración normativa específica sobre el contenido de la Nota No. DGCP-DS-DJ-2000-2024, expedida por ésta Dirección para dar respuesta a la consulta realizada por la Policía Nacional de Panamá, relacionada con la solicitud de aprobación del procedimiento excepcional de contratación mediante permuta, cuyo objeto era el pago de los trabajos de construcción del retablo y/o Altar en la Capilla San Miguel Arcángel por un monto de B/. 64,405.00.

En el desarrollo de su consulta, hace alusión a que, en la citada nota, se indica que los trabajos de construcción constituyen **un servicio** y no la adquisición de un bien mueble o inmueble que permita la aprobación del procedimiento excepcional para el pago de dicho servicio, utilizando la figura de permuta contemplada en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley de contrataciones públicas y para lo cual se recomendó utilizar como fundamento el numeral 1 de la referida normativa para que la entidad pudiera hacerle frente a sus compromisos de pago.

De igual manera se extrae de una pluralidad de antecedentes expuestos en su memorial que, su representado adquirió el compromiso de financiar en su totalidad la construcción de un retablo y un altar en la sede principal de la Policía Nacional para la cual debía realizar diversos trabajos de remodelación con cierto grado de experticia, los cuales debían ser sufragados posteriormente por la entidad a través de la aprobación de un procedimiento excepcional, mismo que fue rechazado por esta Dirección a través de la Nota DGCP-DS-DIPEC-1408-2024.

Agrega por último que, a su consideración por tratarse de unos trabajos que tenían por objeto remodelar una estructura que se encuentra fijada de forma permanente a la estructura de la Capilla, si le serían aplicables las disposiciones contenidas en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley 22 de 2006, pues dichos trabajos pasarían a formar parte del **bien inmueble** por destinación en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 325 y 326 del Código Civil.

Al respecto es menester informarle que, la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada implementación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública.

Tomando como referencia lo anterior, expone con su memorial tres interrogantes que contestamos en los siguientes términos:

1. ¿Bajo qué fundamentos normativos específicos se basa la Dirección General de Contrataciones Públicas para considerar que el trabajo de construcción de un retablo y/o Altar con fines religiosos, fijado en forma permanente a la estructura de la Capilla (por ejemplo, empotrado en pared, adherido estructuralmente, su remoción dañaría a la obra o pared) y mejoras (relieve, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación) en un inmueble institucional debe ser clasificado como un "servicio" a los efectos de contratación pública, y no como un bien inmueble o mueble?

Respuesta:

Para dar respuesta, consideramos oportuno iniciar señalando como antecedente previo que, luego de verificadas las constancias registrales en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, se puede apreciar que la solicitud de aprobación del procedimiento excepcional número 2024-0-18-01-08-PE-000050, sometida a la consideración de esta Dirección como autoridad competente para aprobar o rechazar la contratación vía procedimiento excepcional de conformidad y de acuerdo a los límites establecidos en el artículo 83 de la normativa de contrataciones públicas, **tuvo por único objeto de contratación, la prestación de un servicio** y no la adquisición de un determinado bien mueble o inmueble, lo que se corrobora de igual manera con toda la documentación de soporte que en su momento fue presentada por la Policía Nacional. Veamos las constancias registrales:

| | |
|---------------------------|---|
| Número de Proceso | 2024-0-18-01-08-PE-000050 |
| Tipo de proceso | Procedimiento excepcional |
| Título | SOLICITUD DE PERMUTA DE 1,030.48 TONELADAS DE CHATARRA FERROSA EN DESCARTE POR LOS TRABAJOS REALIZADOS EN LA CAPILLA SAN MIGUEL ARCÁNGEL, UBICADA EN LA SEDE DE LA POLICIA NACIONAL EN ANCON. |
| Fundamentos de Excepción | 6. Contratos de permuta |
| Autoridad Evaluadora | Dirección General de Contrataciones Públicas |
| Modalidad de adjudicación | Global |
| Objeto de Contratación | Servicios  |



Como se puede apreciar, el registro del procedimiento excepcional llevado a cabo **directamente** por parte de la Policía Nacional de Panamá, se realizó bajo el supuesto de que el objeto de la contratación recaía en los servicios recibidos por parte del señor Klevert Olmedo Sánchez, lo que efectivamente se corrobora con la propuesta presentada por el propio señor Sánchez visible en las constancias registrales y de la cual se extrae que estos servicios abarcaban la confección del retablo y mejoras en la Capilla, servicios que la entidad pretendía pagar a través de una **permuta**, figura jurídica que bajo las disposiciones de la Ley 22 de 2006, solo es utilizada para adquirir bienes muebles o inmuebles, tomando como base para adquirir estos bienes, el valor arrojado de los avalúos realizados por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas.

A manera de reforzar lo antes dicho, tenemos que el artículo 138 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 2020 que reglamenta la ley de contrataciones públicas, establece sin margen de error que para la adquisición de bienes inmuebles (Fincas) por parte del Estado a través de la figura legal de **permuta**, el valor del bien inmueble será establecido del promedio que resulte de estos avalúos. Veamos la norma:

Artículo 138. Avalúo para la adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado. Cuando se trate de bienes inmuebles que el Estado pretenda adquirir, a través de compraventa, **permuta** o arrendamiento, el valor del bien se establecerá del promedio que resulte entre el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

(El resalto nos pertenece).

Por tal motivo, luego de verificar toda la documentación aportada por la Policía Nacional y dentro de la cual también destaca el borrador de contrato que sería suscrito entre el Ministerio de Seguridad Pública y el señor Klevert Olmedo Sánchez, resultaba evidente y obvio que lo que se pretendía entre las partes no era la adquisición de un bien mueble o inmueble por parte del Estado, sino el pago por los servicios recibidos por la remodelación de la Capilla, máxime porque también es perfectamente visible de las constancias registrales que los avalúos presentados para la aprobación del citado procedimiento excepcional, no tenían por objeto darle valor a ningún bien

inmueble (Finca), consideraciones que fueron suficientes para que esta Dirección a través de la Nota DGCP-DS-DIPEC-1408-2024, rechazara la solicitud de aprobación; planteamiento que fue ampliado de igual manera en la Nota No. DGCP-DS-DJ-2000-2024, manteniendo el mismo criterio.

2. ¿Bajo qué fundamento legal se basa la Dirección General de Contrataciones Públicas, para sustentar que la figura de la permuta aplica solo únicamente para la adquisición de bienes muebles o inmuebles que requiera una entidad, sin dar cabida interpretar que valor económico calculado en suministro, transporte, construcción, fabricación y actividades conexas para obras y mejoras realizadas sobre un bien, como proyecto de una entidad no puede ser retribuido mediante permuta?

Respuesta:

Para dar respuesta resulta necesario indicarle que las opiniones emitidas por la Dirección General de Contrataciones Públicas como ente rector, se fundamentan por mandato legal en las normas contenidas en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula las contratación pública, frente a lo que debemos señalar que esta Dirección ostenta la facultad de interpretar la norma de contrataciones públicas de conformidad a lo establecido en su artículo 14. Veamos:

Artículo 14. Creación. Se crea la **Dirección General de Contrataciones Públicas** como entidad autónoma, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, **que tendrá facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo**, para lo cual el enlace será el Ministerio de Economía y Finanzas.

...
(El resalto nos pertenece).

Es en atención a dicha facultad legal de interpretar las normas contenidas en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que esta Dirección ha emitido ambos pronunciamientos señalando que el numeral 6 del artículo 79 de la Ley de contrataciones pública solo aplica para la adquisición de bienes muebles o inmuebles por parte del Estado, no así para hacerle frente a compromisos de pago por servicios recibidos, situación que es perfectamente viable haciendo uso de otros numerales del citado artículo.

3. ¿Cómo interpreta la Dirección Generales de Contrataciones Públicas, en el caso que nos ocupa, lo establecido en el ordenamiento civil panameño, específicamente los numerales 3 y 4 del artículo 325 y el artículo 326 del Código Civil de la República de Panamá?

Respuesta:

Como hemos venido exponiendo, la competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas se encuentra establecida en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula las contratación pública, lo que para el caso que nos ocupa se centra específicamente en lo señalado en el numeral 1 del artículo 15 de la citada norma que establece lo siguiente:

“Artículo 15. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

1. Absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la presente Ley.”

(Lo resaltado es nuestro)

De la norma transcrita se desprende con exactitud, el límite de la competencia que ejerce la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual se ciñe estrictamente a emitir opiniones sobre la adecuada implementación y aplicación de la Ley de contrataciones públicas; es decir, a emitir criterios para las actuaciones realizadas bajo el amparo de la Ley 22 de 2006, razón por la que esta Dirección no puede traspasar los límites que le impone su propia Ley, en atención al caso que nos ocupa.

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

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD
DIRECTOR GENERAL

JCR/EB/

JCR EB