

Panamá, 22 de octubre de 2025
DGCP-DS-DJ-2015-2025

Honorable Alcaldesa
IRMA E. HERNÁNDEZ B.
Alcaldesa del Distrito de San Miguelito
Ciudad

Señora Alcaldesa:

Hacemos referencia a su nota No. MSM-DS-1131-2025 del 30 de septiembre de 2025, a través de la cual solicita la orientación de esta Dirección sobre la correcta aplicación del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, para la realización de un procedimiento excepcional de contratación.

En ese sentido, sostiene como antecedentes que, la Alcaldía de San Miguelito convocó el proceso de selección de contratista No. 2025-5-78-0-08-LV-006575, el día 31 de julio de 2025, siendo su objeto la *Concesión para la gestión de los residuos sólidos urbanos, que incluye los servicios de recolección, transporte, barrido, tratamiento, aprovechamiento y disposición final en San Miguelito* y que, previendo posibles escenarios desfavorables que impidan la oportuna entrada en vigencia de las operaciones de la nueva empresa el día 19 de enero de 2026, fecha en la que finaliza la concesión actual para el servicio de recolección de residuos, la Alcaldía de San Miguelito, evalúa otras alternativas legales que permitan la continuidad del servicio para prevenir una crisis sanitaria durante el término de transición al nuevo contrato de concesión.

Al respecto, nos indica que la administración municipal explora la posibilidad de realizar un procedimiento excepcional como plan de contingencia, frente a la situación antes planteada, por lo cual nos presenta las siguientes interrogantes:

- 1. A modo de solución mientras se adjudica y refrenda el Acto Público en comento ¿Es viable realizar un procedimiento excepcional para contratar una o varias empresas que puedan ejecutar el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos durante el periodo de transición entre el fin de la actual concesión y la entrada en vigencia de la nueva empresa concesionaria?**

En atención a esta interrogante, se desprende que para efecto de no interrumpir el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos en el Distrito de San Miguelito, ante la incertidumbre del inicio de las operaciones de la concesión con la nueva empresa que depende del refrendo del respectivo contrato, somos del criterio que la entidad a su cargo, tiene la potestad de gestionar un procedimiento excepcional de contratación, conforme lo establece el artículo 79 y subsiguientes, contenidos en el Capítulo VIII del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley

153 de 2020, invocando la causal que justifica la decisión de acogerse a dicho procedimiento, cumpliendo con los requisitos establecidos en su regulación, entre ellos, un Informe Técnico Fundado y aportando los documentos que deben acompañar la solicitud de aprobación de esta contratación, según lo indicado en los artículos 150 y 151 del Decreto Ejecutivo No.439 de 10 de septiembre de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No.34 de 24 de agosto de 2022.

Es importante señalar que, la contratación mediante procedimiento excepcional está supeditada a la evaluación de una autoridad competente, definida según el monto de la contratación, quien decidirá su aprobación, según el artículo 83 de la mencionada ley.

2. ¿Puede esta alternativa permitir la realización de uno o varios procedimientos excepcionales, paralelamente al procedimiento de selección de contratista bajo la modalidad de licitación por mejor valor, sin que ello constituya una forma de división de materia? En caso afirmativo, ¿qué alternativas tendría la Alcaldía de San Miguelito?

Para dar respuesta a su consulta, consideramos oportuno reproducir lo preceptuado en el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No. 439 de 10 de septiembre de 2020 que reglamenta el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que regula los supuestos de la presunción de división de materia, que transcribimos a continuación:

“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 período fiscal.”** (El resalto nos pertenece).

De la norma transcrita, se desprende que la división de materia se configura cuando las entidades del Estado, con la intención de evadir un procedimiento establecido en la Ley,

fraccionan las compras y realizan contratos con el mismo u otro contratista, por un mismo producto o servicio en un término menor a tres meses en un mismo periodo fiscal, cuando sumadas las cuantías da lugar a un procedimiento de contratación distinta que conllevaba mayores requisitos, **o bien si se realizan dos o más contrataciones mediante procedimiento excepcional por un mismo bien, servicio u obra en un mismo periodo fiscal, para no llegar al monto de aprobación de la autoridad que corresponda.**

Fuera de los supuestos antes señalados, la norma no impone una limitante a la entidad para que evalúe la posibilidad de realizar un (1) procedimiento excepcional de contratación cuando simultáneamente este en curso, la tramitación de un procedimiento de selección de contratista que, como se señala en su misiva aún está pendiente de ser adjudicado.

3. De conformidad con la normativa de contratación pública, ¿es jurídicamente procedente adelantar tres procedimientos excepcionales, uno para cada zona en la que se ha planificado dividir el distrito para garantizar la funcionalidad del servicio o debe adelantarse un único procedimiento excepcional que comprenda la totalidad del Distrito?

Como se indicó en la respuesta anterior, una de las presunciones para determinar que se configura la división de materia, infringiéndose la normativa vigente, sería la **realización de dos o más contrataciones mediante procedimiento excepcional por un mismo servicio** en un mismo periodo fiscal, situación que, frente a lo consultado, daría lugar a que se configure este supuesto.

4. ¿Existe algún impedimento o prohibición para que una empresa elegida mediante procedimiento excepcional participe como proponente en el Acto Público No. 2025-5-78-0-08-LV-006575?

Frente a lo consultado, debemos citar el contenido del numeral 2 del artículo 24 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual establece una incapacidad legal para contratar con el Estado para toda persona natural o jurídica que hubiese intervenido de cualquier forma en la preparación, evaluación y adjudicación de un procedimiento de selección de contratista y/o procedimiento excepcional. Veamos:

“Artículo 24. Incapacidad legal para contratar. Podrán contratar con las entidades estatales las personas naturales capaces conforme al derecho común, y las personas jurídicas legalmente constituidas, sean nacionales o extranjeras, **siempre que no se encuentren comprendidas dentro de alguna de las situaciones siguientes:**

1. Estar morosas en el pago de la multa por incumplimiento de contrato u orden de compra o encontrarse inhabilitadas para contratar con el Estado.

2. **Haber intervenido, en cualquier forma, en la preparación, evaluación, adjudicación o celebración de un procedimiento de selección de contratista, de un procedimiento excepcional de contratación o de un procedimiento especial de contratación.**
3. ...
(El resalto nos pertenece).

En atención a la norma transcrita, somos del criterio que se configura una causal de impedimento para que una empresa, elegida mediante procedimiento excepcional, participe como proponente en un acto público sobre el mismo objeto, toda vez que al existir, previamente, una relación contractual con la misma entidad, colocaría a dicha empresa en un situación de ventaja que entraría en conflicto con el principio de igualdad de oportunidades de los proponentes, establecidos en el artículo 33 de la misma excerta legal.

5. ¿Existe algún impedimento o prohibición para que una empresa proponente en el Acto Público No. 2025-5-78-0-08-LV-006575 sea elegida mediante procedimiento excepcional?

Según el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, las entidades públicas pueden acogerse al procedimiento excepcional de contratación, cuando se produzcan hechos o circunstancias en los cuales la celebración de cualquiera de los procedimientos de selección de contratista, enumerados en el artículo 56 de la misma excerta legal, ponga en riesgo la satisfacción de los requerimientos e intereses del Estado.

De lo anterior se colige que, la entidad decide, dentro de sus facultades, realizar un acto público o acogerse a un procedimiento excepcional de contratación, siempre, procurando el mayor beneficio para el Estado y el interés público, cumpliendo con las disposiciones de Ley, establecidas para cada una de las opciones.

A la luz del citado artículo y, como ha sido planteada la presente interrogante, al estar vigente el acto público, la entidad no puede realizar, paralelamente, un procedimiento excepcional de contratación. No obstante, en caso de que la entidad no pueda continuar, por razones fundadas, el procedimiento de selección de contratista, resolviéndose su cancelación, no existiría ningún impedimento para considerar como contratista, a una empresa que participó como proponente en el acto público cancelado.

6. Teniendo en cuenta que este es un rubro en el cual existen múltiples oferentes y empresas capaces de brindar el servicio a requerir, ¿Cuáles serían los elementos justificadores que sustenten la elección mediante procedimiento excepcional si se invoca el numeral 2 del Artículo 79 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006?

Para dar respuesta, debemos señalar que el numeral 2 del artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020 señala que las entidades

podrán contratar mediante procedimiento excepcional, entre otras causales, cuando hubiera urgencia evidente, que no permita conceder el tiempo necesario para celebrar el acto público de selección de contratista, de acuerdo con la descripción que para esta figura, desarrolla el numeral 56 del artículo 2 de la misma excerta legal. Veamos la norma:

“**Artículo 2. Glosario.** Para los fines de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1...

56. Urgencia evidente. Situación imprevista, impostergable, concreta, inmediata, probada y objetiva que ocasiona un daño material o económico al Estado o a los ciudadanos, e impide a la entidad licitante la celebración del procedimiento de selección de contratista y, a su vez, la facultad para solicitar ante la autoridad competente la aprobación de la contratación por procedimiento excepcional.

Ante los supuestos planteados en su consulta, es pertinente indicar que para la escogencia de la mencionada causal que sustente la solicitud de aprobación de un procedimiento excepcional, corresponde a la autoridad competente ante la cual corresponda presentar dicha solicitud, decidir si está debidamente sustentada, según las condiciones establecidas en las normas que la regulan.

Dicho lo anterior, esta Dirección no puede pronunciarse sobre esta interrogante, dado que la respuesta dependerá de la valoración de la causal de procedimiento excepcional que sea utilizada y cuyo ejercicio de evaluación y aprobación de la respectiva contratación, corresponderá a la autoridad que resulte competente, según el monto del respectivo procedimiento excepcional.

De la Señora Alcaldesa, atentamente,

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUINEZ DEJUD

Director General

JCRP/EB

Jce EB