

Los principios rectores de las contrataciones públicas en la República de Panamá

The guiding principles of public procurement in the Republic of Panama

Leiry Laura Batista

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de San Miguelito, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
leiry.batista@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0009-0001-1165-5163>

Miguel Edmundo Delgado Pineda

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de San Miguelito, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
miguel.delgado@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0000-0001-8279-1456>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v4n3.7458>

Recibido: 19/09/2024

Aceptado: 15/12/2024

RESUMEN

El presente artículo abordó los principios rectores de las contrataciones públicas en el ordenamiento jurídico de la República de Panamá. Se realizó un recuento doctrinal a fin de conceptualizar los términos principios y contrataciones públicas. Posteriormente se realiza un análisis acerca de la normativa administrativa panameña a fin de determinar los principios de la contratación pública reconocidos por la norma positiva panameña. De igual manera se analizan normas de derecho comparado y casuística relacionada a los principios de la contratación pública. La normativa fue analizada utilizando el método exegético de análisis jurídico. Entre las conclusiones a las que llega el artículo se desprende que en el ordenamiento jurídico panameño en materia de contrataciones públicas, tiene una alta incidencia los principios de las contrataciones públicas, como elementos dogmáticos que dirigen la actuación y la interpretación de las normas positivas sobre la materia.

Palabra clave: Derecho administrativo, contrataciones públicas, principios jurídicos, normativa panameña, jurisprudencia.

ABSTRACT

This paper addressed the guiding principles of public procurement in the legal system of the Republic of Panama. A doctrinal review was carried out in order to conceptualize the terms principles and public procurement. Subsequently, an analysis of the Panamanian administrative regulations is carried out in order to determine the principles of public procurement recognized by the Panamanian positive norm. Likewise, comparative law norms and casuistry related to the principles of public procurement are analyzed. The regulations were analyzed using the exegetical method of legal analysis.

Among the conclusions reached in this paper, it is clear that in the Panamanian legal system in matters of public contracting, the principles of public contracting have a high impact, as dogmatic elements that direct the action and interpretation of the positive norms on the subject.

Keywords: Administrative law, public procurement, legal principles, Panamanian regulations, jurisprudence.

Introducción

El objetivo del presente artículo es realizar un análisis acerca de los principios que regulan las contrataciones públicas en la República de Panamá. Existe una tendencia en los Estados modernos a que la provisión de bienes y servicios públicos se realiza acudiendo o delegando en el sector privado (Correa. 2002 p. 12), esto hace que resulte de suma importancia el estudio del marco jurídico a través del cual el Estado escogerá a dichos proveedores de bienes o servicios. Este ordenamiento jurídico, con sus normas y principios es lo que se ha denominado como contrataciones públicas.

En el ordenamiento jurídico panameño, la contratación pública se encuentra dentro del Derecho administrativo, sin embargo, posee un campo normativo y regulatorio particular, lo cual la ha dotado de principios, reglas y disposiciones generales propias, autónomas de las existentes en otras áreas del Derecho Administrativo.

Las contrataciones públicas son parte vital en el funcionamiento de la administración pública, que para Moreno Rodríguez (2010) “es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política” (p. 14), y que según Fernández Ruiz (2009) consiste en “el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado” (p. 34).

Esas actividades socioeconómicas incluyen la adquisición de una amplia gama de bienes y servicios. Estos bienes y servicios a ser adquiridos por el Estado, con fondos evidentemente públicos hacen necesario la existencia de lo que el tratadista argentino Roberto Dromi (1995), considera son “una serie de actos interligados, conexos y destinados a producir un único resultado, la elección del contratista”

(p. 76). Esta sucesión de actos, es lo que denominamos la contratación pública. Como bien señalaba Dromi (1995), la contratación pública no es solo una sucesión de actos, sino que los mismos son interligados, conexos, coherentes entre si. Estos actos sucesivos son guiados por los procedimientos establecidos en la normativa, pero también son guiados por una serie de principios que dirigen y marcan las pautas que habrá de seguir el procedimiento de la contratación pública. Sobre estos principios de la contratación pública, trata el presente artículo.

Este artículo se basa en una investigación de tipo jurídico-dogmática. Donde analizaremos la normativa panameña sobre contrataciones públicas, mediante la técnica semántica del método exegético. Se analizará la estructura y contenido del texto jurídico, buscando “descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso decir” (Álvarez Undurraga, 2002, p. 30)

De igual manera se utiliza el método documental para conseguir el análisis de las normas jurídicas, Derecho comparado, recopilar fuentes doctrinales panameñas y extranjeras y recopilar casuística, emitida por el ente rector de las Contrataciones públicas en Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas. Esto nos ayudara a la mayor claridad acerca del alcance de los distintos principios que rigen la contratación pública en la República de Panamá.

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas realizadas por el Estado son parte del objeto de estudio y regulación del Derecho Administrativo.

Como señala Jaén Jaén (2020) “Las funciones del estado, se materializan por medio de actos administrativos. Estos tienen como objetivo, cumplir con fines específicos o generales, para la cual, se creó dicha importante organización social” (p. 13) Somos del criterio que la función primordial de la administración pública, es la administración y el ejercicio de la función administrativa del Estado, esto incluye prestación de servicios públicos y adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras públicas

El Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas de la República de Panamá (2010), define la contratación pública como:

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. (p.32)

Coincidimos con la definición del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, la cual al igual que la cita de Dromi, definen a la contratación pública como un proceso, una serie de actos, que garantizan que la administración pública logre la adquisición de los bienes y servicios necesarios para cumplir sus fines primordiales.

Principios jurídicos

Cabanellas (1993), define principios como: “Fundamentos o rudimentos de una ciencia o arte” (p. 423). En el caso de la ciencia jurídica existen principios que definen los fundamentos o fines que deben guiar la interpretación y el desarrollo del Derecho. El propio Cabanella (1993), define los Principios generales del Derecho como: “los dictados de la razón admitidos por el legislador como fundamento inmediato de sus disposiciones” (p. 424). El Diccionario de la Real Academia Española (2019), define principio del Derecho como: “Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales” (p. 671).

El ordenamiento jurídico panameño al igual que el de los países de América latina y de Europa continental se fundamentan en el positivismo jurídico. Sin embargo, los principios del Derecho, constituyen una fuente de Derecho al momento de la interpretación, el análisis e incluso para llenar vacíos normativos en las distintas ramas del Derecho. Como se podrá observar los principios jurídicos también son parte fundamental en la contratación pública en el Derecho panameño.

Principios de las contrataciones públicas

La contratación pública forma parte del Derecho administrativo, sin embargo, sus características propias la hacen tener una serie de principios específicos. Moreno Molina (2015) indica que “En la aplicación e interpretación del Derecho de los contratos públicos, tanto a nivel nacional como internacional, los principios generales desarrollan en la actualidad un papel muy relevante.” (p. 44). En ese orden de ideas Ochoipoma Guerrero y Muñoz Ccuro (2023) consideran que los principios generales de la contratación pública son el eje fundamental sobre el que asientan los contratos para la adquisición de bienes estatales haciendo que estos se ajusten y respeten el estado de derecho (p. 74)

Por otra parte, Correa (2002), considera que “Los principios de la licitación pública están basados en la igualdad de los licitantes en el proceso y por consiguiente en el no establecimiento de restricciones en el acceso y discriminaciones a los mismos” (p. 41)

En el Derecho panameño, ocurre que la Ley 22 de 2006 (con sus diversas modificaciones) que regula las contrataciones públicas, establece una serie de principios existentes en la contratación pública panameña. Toda vez que los mismos se encuentran en este caso regulados específicamente en la ley, esto se aleja de la definición de principios de norma no legal brindada por la RAE. Consideramos, sin embargo,

que esto no quita validez a los principios en la contratación pública panameña, sino por el contrario el legislador ha querido acentuar su carácter de obligatorio cumplimiento dotándolos de la fuerza del Derecho positivo. Es importante destacar que la colocación de los principios sobre determinada materia dentro del cuerpo normativo de la misma, no es un fenómeno exclusivo de Panamá, sino más bien una tendencia general. El artículo 4 de la ley orgánica del Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la República de Ecuador indica los principios que rigen los procedimientos de contratación pública. Mientras que el artículo 5 establece la obligatoriedad de la observación de los mismos.

Art. 4.-Principios.-Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

Art. 5.-Interpretación. -Los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato. (Ecuador, R de. 2018)

El jurista costarricense Hidalgo Cuadra (2022) considera que la aparición de principios especiales que son incorporados al inicio de las leyes más importantes de la rama correspondiente es un fenómeno visible cada vez más en el Derecho Público y a su juicio esto dota a estos principios especiales incorporados al articulado de una ley de la potestad de jugar un papel similar al que tienen los principios generales del Derecho. (p. 4). De igual manera consideramos se aplica a la contratación pública panameña.

2. Los Principios de la Contratación Pública en el derecho panameño

Como se mencionó en el apartado anterior la ley de contrataciones públicas de la República de Panamá, detalla en su artículo 25 lo que denomina como: los principios generales de la contratación pública.

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, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. (Panamá., 2020)

Del análisis del artículo 25, pueden extraerse los principios que regulan la contratación pública panameña, siendo estos: a) El principio de transparencia; b) El principio de economía; c) El principio de responsabilidad; d) El principio de eficacia; e) El principio de publicidad; f) El principio de eficiencia; g) El principio de debido proceso; y h) El principio de igualdad de los proponentes.

Estos principios son desarrollados en la propia ley y procederemos a realizar un análisis de los mismos. Para obtener una más amplia panorámica de los principios se analizará de igual forma casuística emitida por la máxima autoridad en contratación pública en la República de Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual administra justicia administrativa sobre esta materia.

Es importante mencionar que pese a que por aspectos metodológicos se analizarán cada uno de los principios de manera separada, la realidad es que todos los principios se complementan e interrelacionan entre los mismos y deben verse como un todo que guía la contratación pública.

El principio de transparencia

El principio de transparencia se regula en el artículo 26 de la Ley de contrataciones públicas panameña.

El principio de transparencia aplica a la necesaria transparencia que debe caracterizar la contratación pública. A nuestro entender, es uno de los principios fundamentales, sobre el cual se asienta todo el sistema de las contrataciones públicas en Panamá. La sola existencia del sistema electrónico de “PanamaCompras”, al igual que la existencia de los pliegos de cargos, se fundamentan en la transparencia que debe imperar en estas contrataciones estatales.

El artículo 26, indica diversas reglas sobre las cuales se sustenta el principio de transparencia. El primero de los numerales, menciona lo dicho sobre como la mera existencia del proceso de contratación pública, constituye una muestra de la ejecución del principio de transparencia, al igual que la existencia pública de los pliegos de cargos. El numeral 1 plantea:

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 (Panamá R. d., 2020).

El numeral 2 por su parte expresa la obligatoriedad de publicar en el portal electrónico todas las actuaciones dentro del proceso de contratación. Estas publicaciones van desde al pliego de cargo, con el cual incluso suele iniciar la publicación del acto dentro del portal electrónico, hasta otros documentos trascendentales en el proceso, como lo son: las adendas al pliego de cargos; las actas de reuniones previas; las propuestas de los licitantes; los informes de las comisiones; la resolución que adjudica o declara desierto el acto; las posibles acciones reclamo y/o de impugnación; así como el trámite de las mismas; el contrato y las adendas al contrato, entre otros.

El principio de transparencia tiene una estrecha vinculación con el principio de publicidad, como ha indicado la Dirección General de Contrataciones Públicas, en Resolución del año 2023, la cual señala: “Debe la Entidad Licitante publicar todos los anexos y documentos que faciliten a los interesados, preparar sus propuestas y conocer a cabalidad el objeto de la contratación y sus alcances. En cumplimiento del Principio de Publicidad y Transparencia.”

Principio de Economía

El principio de economía, tiene desde nuestra perspectiva una doble acepción. Por un lado, busca garantizar el no establecimiento de costos excesivos y arbitrarios a los proponentes dentro de actos de selección de contratistas. Por otra parte, busca garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, velando por el aseguramiento de la propuesta más ventajosa para los intereses del Estado. El artículo 27 establece los parámetros en base a los cuales se aplicará el principio de economía.

La Dirección General de Contrataciones Públicas, en Resolución No. 476-2023 (2023), expreso que: “El Principio de Economía aduce que se debe elaborar el Pliego de Cargos, asegurándose que su elaboración no se realice en forma inexacta, incompleta, ambigua o confusa.”, mientras que en Resolución No. 905-2022 (2022) establece que el “Principio de Economía impone la obligación o el deber de no exigir formalidades más allá de las expresamente exigidas en el Pliego de Cargos.”

Principio de responsabilidad

El principio de responsabilidad se encuentra regulado en el artículo 28 de la norma sobre contrataciones públicas.

Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. 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. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte (Panamá R. d., 2020).

Este principio guarda estrecha relación con el principio de transparencia y con la prohibición de posibles escenarios de conflictos de intereses dentro de la administración pública.

Sobre el particular la Dirección General de Contrataciones Públicas (2024), nos indica que:

La estructuración de los Pliego de cargos, se debe realizar en el contexto del Principio de Responsabilidad e Inhabilidades de los Servidores Públicos, siendo los funcionarios de dicha entidad responsable por la dirección y manejo del Acto Público, para así obtener el mayor beneficio para el Estado y el interés público.

Principio de Eficacia

El principio de eficacia está relacionado con la finalidad última de la contratación pública: el contratar la adquisición de bienes, servicios y obras para el Estado, garantizando el mejor interés para el Estado.

El principio de eficacia, requiere que en las reglas con las cuales se regirá una contratación garanticen el mejor interés económico del Estado. Para esto se requiere un proceso, dinámico, claro y objetivo, alejado de formalismos innecesarios.

La ley de contrataciones públicas regula el principio de eficacia en el artículo 29.

Artículo 29. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento de selección de contratista, así como los que intervienen en la relación contractual, harán prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados. (Panamá R. d., 2020).

Como mencionamos, el principio de eficacia busca garantizar el interés superior del Estado, de parte de todos los intervinientes en el proceso de contratación. Estos intervinientes incluyen las entidades públicas y los particulares.

También el principio de eficacia, implica la prohibición de los servidores públicos involucrados en el proceso de contratación pública de añadir requisitos y formalidades, salvo que estos se encuentren en determinada ley o en el pliego de cargos. En este punto, esto es similar a lo indicado por la LEY en el principio de economía.

I. Los servidores públicos observarán las normas aplicables a los procedimientos de selección de contratista sin añadir requisitos y eliminando las formalidades no exigidas por la ley, salvo cuando en forma expresa lo exija el pliego de cargos o leyes especiales (Panamá R. d., 2020).

Sobre el principio de eficacia, nos parece oportuno lo señalado por la Dirección General de Contrataciones Públicas, en Resolución No. DS-DF-226-2024 de trece (13) de marzo de dos mil veinticuatro (2024) mediante la cual se resuelve una acción de reclamo, dentro de un proceso de selección de contratistas.

El Principio de Eficacia que rige en materia de Contrataciones Públicas obliga a los sujetos del procedimiento de selección de contratista, a hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Principio de publicidad

El principio de publicidad trata sobre la necesidad de brindar acceso público a los actos de selección de contratistas y en general a todo el procedimiento de contrataciones públicas. En base a este principio se considera que las actuaciones de la administración en la contratación pública, no pueden ser reservadas, sino siempre deben tener un carácter público. El fundamento de esto, se basa en la necesidad de dar total transparencia al uso de los fondos públicos. Este principio desde nuestra óptica es uno de los que se encuentra más presente en el sistema de contrataciones públicas panameño. Todo el procedimiento de contrataciones públicas en Panamá, gira en torno al portal electrónico de contrataciones públicas “PanamáCompras”, a través del cual se notifican y se publican todas las actuaciones tanto de la administración. La Ley indica que “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.” (Panamá R. d., 2020).

El artículo 30 de la ley de contrataciones públicas, plantea la definición y principales puntos del principio de publicidad, en nuestra normativa.

Artículo 30. Principio de publicidad. Todas las entidades reguladas por esta Ley están obligadas a divulgar toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista que realicen y los contratos que celebren.

La Dirección General de Contrataciones Públicas garantizara que los actos que se realicen en los procedimientos de selección de contratista que celebren las diferentes instituciones del Estado y en la etapa contractual sean debidamente publicados y motivados por las entidades contratantes, de conformidad con los mecanismos que establece esta Ley. Por consiguiente, podrán ser conocidos por

los proponentes, contratistas y terceros interesados a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Panamá R. d., 2020).

Además de la definición específica sobre el principio de publicidad, existen diversos numerales que dan reglas sobre la aplicación del principio de publicidad. Resaltamos: “2. Los servidores públicos prepararan los pliegos de cargos y demás documentos en un lenguaje claro, preciso y conciso.” (Panamá R. d., 2020).

La publicidad de los pliegos de cargos, no es solamente la publicación de los mismos en el portal electrónico de PanamaCompra, sino también que los mismos sean accesibles a los posibles proponentes y en lo posible incluso a la población en general. Para lograr esto los mismos deben ser redactados en un lenguaje claro, preciso y conciso. Esto busca la mayor transparencia que permita la presentación del mayor número posible de oferentes siempre en busca del mejor interés del Estado.

4. 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 (Panamá R. d., 2020).

El principio de publicidad se encuentra muy relacionado con los principios de debido proceso y transparencia, como lo ha dejado sentado la Dirección General de Contrataciones Públicas, Resolución No. DS-DF-245-2024 de dieciocho (18) de marzo de dos mil veinticuatro (2024):

En todo Acto Público se aplicarán los Principios de Transparencia y Debido Proceso, con la diligencia eficaz dirigida a la consecución efectiva del procedimiento de selección de contratista. Tarea que involucra la publicación pertinente y oportuna, de las piezas contentivas de las actuaciones inherentes a los distintos Actos Públicos; máxime si estas son instituidas normativamente con carácter prioritario para su gestión e incorporación en el expediente electrónico.

Principio de eficiencia

El principio de eficacia trata de lograr la mayor eficiencia posible en la contratación pública. Busca una síntesis entre la celeridad, transparencia, simplificación y economía en el proceso estatal para escoger los contratistas en una contratación estatal. El artículo 31 de la norma panameña sobre contrataciones públicas define el principio de eficiencia como sigue: “Artículo 31. Principio de eficiencia. Se entiende que es eficiente la actividad cuando se utilizan la capacitación y los medios adecuados para cumplir las

tareas y obligaciones con ahorro de tiempo y de gastos, simplificando los procedimientos burocráticos.” (Panamá R. d., 2018).

Es un proceso ligado a la necesaria capacitación que deben tener los servidores públicos que tengan participación en el proceso de selección de contratistas.

El principio de eficiencia persigue que la actuación de la administración sea eficiente. Que se logren de manera adecuada los objetivos de la contratación pública, siendo el más importante de estos, el proteger los intereses del Estado. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (2019) define eficiencia como: “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. En este caso el principio de eficiencia en el proceso de contrataciones públicas busca lograr un efecto determinado: el mejor interés del Estado dentro de las contrataciones de bienes, servicios y obras.

En esa misma línea se ha pronunciado la Dirección General de Contrataciones Públicas (2024), con respecto al Principio de Eficiencia, al indicar que:

El Principio de Eficacia que rige en materia de Contrataciones Públicas obliga a los sujetos del procedimiento de selección de contratista, a hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto de contratación sobre aquellos formalismos cuya realización no incidan en su validez, no determinen aspectos importantes de la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento de selección de contratista ni causen indefensión a los interesados.

Principio del debido proceso

El principio del debido proceso, es un principio que trasciende el marco de las contrataciones públicas. Es un principio general del Derecho e incluso es una garantía fundamental consagrada en nuestra Constitución política. Agudelo Ramírez (2005) considera que “El debido proceso es un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas” (p. 92).

El jurista mexicano Gómez Lara (2006), define el debido proceso como “conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarias para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados” (p. 345)

El precitado jurista mexicano expresa como dentro de los derechos civiles y políticos enumerados en la Convención Americana de Derechos Humanos, se encuentran, entre otros, el derecho a las garantías procesales, derecho a la indemnización por error judicial, derecho a la protección judicial. Estos derechos constituyen parte del principio del debido proceso.

A nivel constitucional en Panamá el artículo 32, de nuestra carta magna expone la garantía del debido proceso en la República: “Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria” (Panamá, R de., 1972).

A nivel legal, distintas recopilaciones normativas hacen referencia al debido proceso, como el ideal de justicia asociado al procedimiento jurídico en el ordenamiento jurídico. De igual forma la ley de contrataciones públicas, hace referencia a este principio en el artículo 32:

Artículo 32. Principio del debido proceso. Todas las personas tienen derecho a que se les brinden las garantías esenciales tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo en los procedimientos de selección de contratista y en las demás etapas de la contratación pública, a ser oídas y hacer valer sus derechos ante la entidad contratante, la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. (Panamá R. d., 2020).

La definición del debido proceso presente en la ley panameña nos parece clara y precisa. Se presenta el derecho de toda persona a tener las garantías que aseguren un resultado justo dentro de los procesos de selección de contratistas. Se especifica dentro de estas garantías las de ser oídas y atendidas sus posibles reclamaciones ante las autoridades pertinentes dentro del proceso de contrataciones públicas. Se especifican que estas entidades con competencia en los procesos de contrataciones públicas son la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

Los principios hasta ahora expuestos (publicidad, economía, responsabilidad, eficiencia, transparencia y eficacia), se centran en garantizar el mejor interés del Estado en el proceso de contrataciones públicas. A diferencia, el principio del debido proceso, específicamente busca garantizar las garantías procesales de las personas que accedan al proceso de selección de contratistas. Este principio de debido proceso tiene una estrecha relación con el principio de igualdad entre los proponentes.

Sobre el particular la Dirección General de Contrataciones Públicas (2023), ha indicado que:

Las actuaciones de los servidores públicos y la Entidad Licitante, deben ajustarse estrictamente a las etapas que prescribe la normativa en materia de Contrataciones Públicas, a fin de dar cumplimiento a los principios que la rigen, como son el Principio de Transparencia, Debido Proceso, Economía y Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Principio de igualdad de oportunidades de los proponentes

El principio de igualdad de oportunidades entre los proponentes tiene relación con el principio del debido proceso. Anteriormente este principio se llamaba principio de igualdad de los proponentes, pero la última reforma a la ley de contrataciones públicas de 2018, modificó el nombre del mismo. En este principio se plantea la obligatoriedad de igualdad de oportunidades en todas las fases del proceso de selección de contratistas. En el artículo 33 de la citada norma jurídica se define el principio de igualdad de los proponentes.

Artículo 33. Principio de igualdad de los proponentes. 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 de resultar adjudicatarios. (Panamá R. d., 2020)

Como menciona la ley, mediante este principio se garantiza la total imparcialidad de la administración dentro de la contratación pública. Cada proponente debe tener la misma oportunidad de ser adjudicado y la administración debe garantizar a todos las mismas condiciones.

Además de la definición sobre este principio el artículo 33 se establecen los 4 parámetros mediante los cuales específicamente se aplicará el principio de igualdad entre las partes.

El numeral 1 señala: “Los pliegos de cargos establecerán reglas generales e impersonales que aseguren que no se discrimine o favorezca a un proponente en perjuicio de otro”. Este numeral plantea la obligatoriedad de los pliegos de cargos de indicar reglas y normas claras, que aseguren que toda persona pueda participar de manera igualitaria dentro de un proceso de selección de contratistas.

El numeral 2 indica: “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”. Este numeral contiene una muy importante indicación al momento de confeccionar los pliegos de cargos: la estricta prohibición de incluir en las especificaciones técnicas y/o condiciones especiales de los pliegos de cargo marcas de productos, números de catálogos o clases de equipos de un fabricante en particular. Esto es fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades de los proponentes, pues el solicitar determinada marca o modelo de producto se parcializaría totalmente la contratación hacia quienes tuvieran los contratos de distribución de esas marcas. Los pliegos deben contener las especificaciones de los bienes requeridos, pero nunca marcas o fabricantes específicos. Esto permitirá que en igualdad de condiciones cada proponente participe ofertándole al Estado los productos de diversas marcas que cumplan con las necesidades objetivas requeridas por la entidad gubernamental respectiva.

Mientras que el numeral 3 señala: “ La adjudicación deberá hacerse sobre los términos y condiciones previamente establecidos en el pliego de cargos, no pudiendo después de esta modificar condiciones sobre las que se efectuó el acto público” Una base fundamental para garantizar la igualdad entre los proponentes, es la existencia de reglas objetivas dentro del pliego de cargos. Mucho más cuando se trata de una de las etapas fundamentales del proceso de contratación pública, como lo es la adjudicación del proceso. Cuando un proponente participa en un proceso de selección de contratistas, su finalidad es la de resultar adjudicado en el mismo. Por lo que las reglas para determinar la adjudicación deben ser especialmente claras y objetivas.

Las reglas objetivas permitirán que los diversos proponentes tengan una claridad sobre la forma en la que podrían obtener la adjudicación y pueden definir las condiciones y formas de presentación de la oferta e inclusive pueden definir la propia participación o no del proponente.

Por último, el numeral 4: “Todos los proponentes en los procedimientos de selección de contratistas tendrán trato igualitario y contarán con las mismas garantías”. El numeral 4, presenta lo que podría ser considerado como la síntesis del principio de igualdad entre los proponentes. Expresa el trato igualitario que debe darse de parte de la entidad estatal a todos los proponentes.

La Dirección General de Contrataciones Públicas (2023), indica que:

El Principio de Igualdad de los Proponentes que rige las Contrataciones Públicas exige que se garantice 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 de resultar adjudicatarios.

Conclusiones

Las contrataciones públicas constituyen una parte importante dentro del Derecho Administrativo. En la República de Panamá, las contrataciones públicas se encuentran reguladas mediante una ley orgánica especial, la cual establece las principales directrices para la regulación de esta área de la administración pública.

Además de las normas sustantivas y procedimentales específicas sobre la contratación pública, existen una serie de principios jurídicos que regulan y sirven de guía acerca de la forma en que el Estado y todos los intervinientes deben actuar en lo referido a esta materia. Estos principios se denominan como principios de la contratación pública y en Panamá, al igual que en otros países de la región, son colocados de manera taxativa dentro de los cuerpos normativos.

En la norma panameña sobre contrataciones públicas se regulan ocho principios, los cuales son: transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes. Estos principios son regulados de manera detallada y específica. Se observa una tendencia a la interconexión de los mismos y de igual manera los mismos son cónsonos con la doctrina predominante sobre la materia.

Luego de un análisis casuístico, se ha podido determinar que la Dirección General de Contrataciones Públicas, la cual administra justicia administrativa sobre la materia, mantiene criterios apegados a la ley en cuanto a la aplicación de los principios de la contratación pública. De igual manera se observa la gran incidencia de estos principios en el desarrollo del contenido y la interpretación del resto de artículos que componen la ley de contrataciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Agudelo, M. (2005). El debido proceso. *Revista Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105.
- Alvarez Undurraga, G. (2002). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile.
- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta S.R.L.
- Correa, I (2002). *Manual de licitaciones públicas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2024), Resolución No. DS-DF-245-2024 de dieciocho de marzo de dos mil veinticuatro.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2024), Resolución No. DS-DF-226-2024 de trece (13) de marzo de dos mil veinticuatro
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2023), Resolución No. 476-2023 de veintiséis (26) de abril de dos mil veintitrés.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2022). Resolución No. 905-2022 De veintidós (22) de julio de dos mil veintidós.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2023). Resolución No. DS-DF-1279-2023 De veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2023). Resolución N°698-2023 De cinco (5) de junio de dos mil veintitrés.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2023). Resolución N°259-2023 De trece (13) de marzo de dos mil veintitrés.
- Dirección General de Contrataciones Públicas, República de Panamá (2023). Resolución No. 483-2023 De veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)
- Dromi, R. (1995). *Licitación Pública*. Ediciones Ciudad Argentina.
- Fernandez Ruiz, J. (2009). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Mexico: Editorial Porrúa.
- Fernandez Ruiz, J. (2016). *Derecho Administrativo*. Editorial del Instituto Nacional de Estudios históricos de las revoluciones mexicanas.

- Gómez Lara, C. (2006). El debido proceso como derecho humano. En N. González Martín, *Estudios Jurídicos en homenaje a Marta Morineau* (págs. 341-356). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hidalgo Cuadra, R. (2022). La contratación pública ¿Un asunto de principios? Public procurement, a matter of principles?. *Revista De Ciencias Jurídicas*, 159. <https://doi.org/10.15517/rcj.2022.52399>
- Jaen Jaen, E. (2020). El principio de transparencia y la contratación pública en Panamá. *Revista Cathedra*. 6 (8), 11-24. <https://doi.org/10.37594/cathedra.n8.169>
- Moreno Molina, J. A. (2015). Principios Generales de la Contratación Pública en el Reciente Derecho Internacional, Europeo y de América Latina. *Derecho & Sociedad*, (44), 55-64. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14387>
- Moreno Rodriguez, R. (2010). *La administración pública federal en Mexico*. Editorial Universidad Nacional Autonoma de Mexico.
- Ochoipoma Guerrero, J. H., y Muñoz Ccuro, F. E. (2023). Análisis de la contratación pública con énfasis en sus principios generales. *Revista científica en ciencias sociales*, 5(1), 73-90.
- RAE. (23 de abril de 2019). *Real Academia Española de la Lengua*. Obtenido de Sitio Web de la Real Academia de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/?id=BxP6lay>
- República de Panamá, Asamblea Legislativa (1972). Constitución política de la República de Panamá, reformada por los Actos Reformativos N° 1 y N° 2 de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994; y por el Acto Legislativo N° 1 de 2004. Gaceta Oficial No. 25,176 de 15 de septiembre de 2004.
- República de Panamá, Organo Ejecutivo (10 de septiembre de 2020). Decreto Ejecutivo No. 439. *G.O. 29112 de 14 de septiembre de 2020*. Panamá: Gaceta Oficial No. 29112 de 14 de septiembre de 2020.
- República de Panamá, Asamblea Nacional (2020). Texto único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. *G.O. 29107-A de 7 de septiembre de 2020*. Panamá: Gaceta Oficial No. 29107-A de 7 de septiembre de 2020.
- Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. (2010). *Información básica acerca de la contratación pública en Panamá*. Editorial TACP Panamá.

Conflicto de interés

Los autores de este trabajo declaran no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso