



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de febrero de 2011.
C-08-11.

Su Excelencia
Alberto Vallarino Clement
Ministro de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota 102-01-494-DVMF, por la cual solicita a esta Procuraduría su opinión en relación con la entidad competente para la práctica de avalúos institucionales para la adquisición y disposición de bienes inmuebles públicos, e igualmente, sobre la institución con competencia para realizar los avalúos para fines fiscales o tributarios.

A objeto de poder dar respuesta a estas interrogantes, resulta importante anotar como punto de inicio de nuestro análisis jurídico, que de acuerdo con lo que se infiere del texto del numeral 13 del artículo 159 de la Constitución Política de la República, relativo a la función legislativa, la estructura de la administración nacional será determinada mediante leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, a propuesta del Órgano Ejecutivo, destinadas a la creación de ministerios, entidades autónomas y semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos.

Añade la norma constitucional, que mediante estas leyes se distribuirá entre las entidades estatales las funciones y negocios propios de la Administración, con el propósito de asegurar y garantizar la eficacia y eficiencia de las funciones administrativas; de ahí que sea factible concluir que las funciones que corresponde ejercer a las instituciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias deben estar contempladas en una ley formal expedida por el Órgano Legislativo.

Visto lo anterior, estimo necesario traer a colación el texto íntegro del artículo 54 de la ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública, dentro de cuyo marco se ubica el tema objeto de la primera interrogante, el cual lee así:

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

“Artículo 54. Avalúo. Los **bienes inmuebles** que el Estado **se proponga adquirir o disponer mediante compra o arrendamiento**, deberán ser avaluados por dos peritos, uno designado por el **Ministerio de Economía y Finanzas** y otro, por la **Contraloría General de la República**, para determinar su valor de mercado.

En caso de **permuta**, se avaluarán **en la misma forma** el bien que se entrega y el que se recibe por razón de la permuta. No se podrán pagar por los bienes sumas mayores que el avalúo de los bienes y, en caso de discrepancia entre ellos, del promedio de dichos valores.

En los casos de bienes ubicados en sedes diplomáticas o consulares o en residencias del Estado para alojar funcionarios se podrá, por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores solicitar avalúos, en el país de origen, a una firma reconocida y calificada en dicha materia. Estos avalúos finales deberán ser ratificados por la Contraloría General de la República y por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En caso de semovientes y bienes consumibles, el reglamento determinará el método para fijar su valor de mercado.” (resaltado nuestro).

Tal como está previsto en la norma que se cita, en cada oportunidad que el Estado se proponga adquirir o disponer de un bien inmueble, ya sea mediante compra, permuta o arrendamiento, **como fórmula para poder determinar su valor de mercado**, el bien será avaluado por dos peritos, uno de los cuales será designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y otro por la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo con numeral 3 del literal D. del artículo 2 de la ley 97 de 1998, tiene entre una de sus funciones, la de administrar, conservar y vigilar todos los bienes que pertenecen a la República, con excepción de aquellos cuya administración esté atribuida por ley a otros ministerios o entidades del sector descentralizado. Dentro del marco de sus atribuciones, el numeral 6 del citado literal igualmente dispone que dicho ministerio atenderá cualquier otro asunto que le sea expresamente conferido en virtud de la ley, decreto de gabinete o decreto ejecutivo.

Recientemente, mediante la ley 59 de 8 de octubre de 2010, se creó a propuesta del Órgano Ejecutivo la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que de acuerdo con lo que disponen los artículos 1 y 6 de esta ley orgánica, constituye la única titular y entidad estatal competente para regular y asegurar el cumplimiento y aplicación de las políticas, leyes y reglamentos en materia de

tierras y demás bienes inmuebles, independientemente de que sean de propiedad privada o propiedad estatal, nacional o municipal, de uso o dominio público, o bien tierras indígenas o colectivas; y para recomendar la adopción de políticas nacionales relativas a estas materias o bienes; lo mismo que en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esa ley.

Por otra parte, el artículo 3 del citado cuerpo legal integra e incorpora a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por ley a la antigua *Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas*, y a otras dependencias estatales, con excepción del Departamento de Bienes Patrimoniales de ese ministerio, que quedará adscrito legal y funcionalmente al mismo y mantendrá sus funciones, potestades y las prerrogativas existentes al momento de la entrada en vigencia de la citada ley.

En igual sentido se manifiesta el artículo 81 de la propia ley 59 de 2010, al indicar que, con excepción hecha del Departamento de Bienes Patrimoniales, se entienden referidas a la nueva Autoridad todas las disposiciones relativas a las funciones ejercidas, entre otras dependencias oficiales, por la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Es precisamente dentro de este contexto que se genera la pregunta que se plantea en relación con la entidad competente para la práctica de avalúos institucionales para los fines previstos en el artículo 22 de la ley Sobre Contrataciones Públicas y para cuya absolución se hace imprescindible recurrir al estudio de las funciones específicas que en esta materia se confieren a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Veamos.

Si bien la ley 59 de 2010 crea esta Autoridad como la única entidad estatal competente para administrar, custodiar, reglamentar, adjudicar, avaluar y llevar el censo y padrón estadístico de los bienes inmuebles objeto de dicha ley, para lo cual fueron traspasadas todas aquellas funciones que hasta el momento de su entrada en vigencia cumplían la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, lo mismo que otras entidades públicas, es importante no perder de vista que el Capítulo III del Título III de la citada ley, que incluye los artículos 40, 41 y 42, al señalar de manera específica cuáles son los avalúos que la institución debe realizar dentro de las funciones propias de su competencia, se refiere de manera concreta a los generales, parciales y específicos regulados por el Código Fiscal en el Capítulo II del Título II, los cuales corresponden al avalúo hecho para el cálculo del Impuesto de Inmueble; finalidad distinta a la de aquellos que constituyen el objeto del artículo 54 de la ley Sobre Contrataciones Públicas que, como ya hemos visto, están destinados a determinar el valor de mercado de los bienes inmuebles que el Estado desee **enajenar mediante venta, comprar, permutar, o simplemente arrendar o dar en arrendamiento,**

Producto de lo expuesto, puede concluirse que la autoridad competente para efectuar el avalúo cuya realización ordena la mencionada ley 22 de 2006 es el Ministerio de Economía y Finanzas y no otra entidad estatal.

En lo que concierne a su segunda interrogante, relativa a la identificación de la institución que goza de competencia para realizar los avalúos para fines fiscales o tributarios, estimo que tal tema debe ser analizado a la luz de lo que disponen los ya mencionados artículos 40 y 42 de la mencionada ley 59 de 2010, cuyo texto citamos a continuación para una mejor comprensión del tema:

“Artículo 40: La Autoridad será la institución con competencia de realizar los avalúos para fines del levantamiento del catastro inmobiliario para efectos de la titulación. La Autoridad tendrá la obligación de proveer la base de datos de catastro-registro y avalúos de los bienes inmuebles a la Dirección General de Ingresos para los fines fiscales.”

“Artículo 42: Los avalúos generales, parciales y específicos de bienes inmuebles inscritos en el Registro Público de Panamá le corresponderá a la Autoridad, una vez que el Ministerio de Economía y Finanzas **haya culminado** el proceso de actualización de valores catastrales de los inmuebles localizados en la República de Panamá, valorizados a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.” (lo destacado es nuestro).

El primero de los textos legales no mantiene mayores problemas sobre su interpretación, puesto el mismo resulta claro en cuanto a la identificación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras como la entidad legalmente competente para realizar avalúos destinados al levantamiento del catastro inmobiliario, para fines de titulación. El sentido literal de dicha norma tampoco arroja mayor duda en lo que atañe a la obligación que recae sobre la Autoridad en el sentido de proveer a la Dirección General de Ingresos la base de datos catastrales contentiva del registro y avalúos de inmuebles realizados para fines fiscales.

Sin embargo, no resulta posible concluir de igual manera en lo que concierne a los avalúos generales, parciales y específicos de inmuebles que aparecen inscritos en el Registro Público, materia contenida en el artículo 42 citado, puesto que, conforme puede inferirse de su lectura, la competencia que el legislador le atribuye a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en lo que respecta a la realización de estos avalúos, está sujeta a una condición suspensiva, es decir, al hecho que el Ministerio de Economía y Finanzas “**haya culminado**” el proceso de actualización de los valores catastrales de los inmuebles que se localicen en el territorio nacional y que hayan sido objeto de valorización al momento en que entró a regir la ley 59 de 2010; lo que permite concluir, que tal

Producto de lo expuesto, puede concluirse que la autoridad competente para efectuar el avalúo cuya realización ordena la mencionada ley 22 de 2006 es el Ministerio de Economía y Finanzas y no otra entidad estatal.

En lo que concierne a su segunda interrogante, relativa a la identificación de la institución que goza de competencia para realizar los avalúos para fines fiscales o tributarios, estimo que tal tema debe ser analizado a la luz de lo que disponen los ya mencionados artículos 40 y 42 de la mencionada ley 59 de 2010, cuyo texto citamos a continuación para una mejor comprensión del tema:

“Artículo 40: La Autoridad será la institución con competencia de realizar los avalúos para fines del levantamiento del catastro inmobiliario para efectos de la titulación. La Autoridad tendrá la obligación de proveer la base de datos de catastro-registro y avalúos de los bienes inmuebles a la Dirección General de Ingresos para los fines fiscales.”

“Artículo 42: Los avalúos generales, parciales y específicos de bienes inmuebles inscritos en el Registro Público de Panamá le corresponderá a la Autoridad, una vez que el Ministerio de Economía y Finanzas **haya culminado** el proceso de actualización de valores catastrales de los inmuebles localizados en la República de Panamá, valorizados a la fecha de entrada en vigencia de esta Ley.” (lo destacado es nuestro).

El primero de los textos legales no mantiene mayores problemas sobre su interpretación, puesto el mismo resulta claro en cuanto a la identificación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras como la entidad legalmente competente para realizar avalúos destinados al levantamiento del catastro inmobiliario, para fines de titulación. El sentido literal de dicha norma tampoco arroja mayor duda en lo que atañe a la obligación que recae sobre la Autoridad en el sentido de proveer a la Dirección General de Ingresos la base de datos catastrales contentiva del registro y avalúos de inmuebles realizados para fines fiscales.

Sin embargo, no resulta posible concluir de igual manera en lo que concierne a los avalúos generales, parciales y específicos de inmuebles que aparecen inscritos en el Registro Público, materia contenida en el artículo 42 citado, puesto que, conforme puede inferirse de su lectura, la competencia que el legislador le atribuye a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en lo que respecta a la realización de estos avalúos, está sujeta a una condición suspensiva, es decir, al hecho que el Ministerio de Economía y Finanzas “**haya culminado**” el proceso de actualización de los valores catastrales de los inmuebles que se localicen en el territorio nacional y que hayan sido objeto de valorización al momento en que entró a regir la ley 59 de 2010; lo que permite concluir, que tal

responsabilidad sólo podrá transferirse a la Autoridad una vez se haya dado por concluido este proceso de actualización.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/au.

