

Panamá, 27 de septiembre de 2000.

Honorable Ingeniero
Alfredo Arias
Administrador General de la
Autoridad de la Región Interoceánica
E. S. D.

Señor Administrador:

Atendiendo el contenido de su Nota N°ARI-DAL-1877-2000, fechada 24 de agosto del 2000, damos respuesta a su solicitud de aclaración de la Consulta N°178, emitida por este Despacho el 3 de agosto del 2000, en la cual le indicamos que la facultad de **disposición de los bienes** de la Autoridad de la Región Interoceánica corresponde a la Junta Directiva de dicha entidad; en tanto que, la facultad concedida al Administrador General en el numeral 7 del artículo 18 de la Ley 7 de 1995, debe entenderse única y exclusivamente para aquellos contratos administrativos necesarios para el buen funcionamiento de la autoridad; cuya cuantía se extiende a Quinientos Mil Balboas (B/.500,000.00).

Hemos analizado de manera objetiva y dentro de los parámetros de interpretación que rigen en nuestro sistema jurídico sus argumentos presentados, por lo que nos permitimos aclarar nuestra opinión en los siguientes términos:

Según se plantea en su Nota, el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica está facultado legalmente para contratar, conceder y adjudicar bienes cuyo valor refrendado por la

Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas no excedan de Quinientos Mil Balboas (B/.500,000.00), ello en virtud de lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 18 de la Ley 5 de 1993, modificado por la Ley 7 de 1995.

Igualmente se sostiene que, en virtud de las reformas, el artículo 32 de la Ley 5 de 1993 ha sido tácitamente derogado, ya que el mismo contempla en su contenido que "...Cuando se hayan cumplido todas las formalidades legales y reglamentarias correspondientes, la Junta Directiva deberá adjudicar definitivamente la licitación o concurso de precios, mediante resolución motivada, a la persona cuya propuesta represente el mayor beneficio para el Estado..."

Al proceder nuevamente al estudio de la Ley 5 de 1993, modificada por la Ley 7 de 1995, en sus numerales 4 y 5 del artículo 13 referentes a las funciones de la Junta Directiva, el numeral 7 del artículo 18, relativo a las funciones del Administrador General y el artículo 32 de la Ley 5 de 1993, constatamos la contradicción existente en dichas disposiciones, tal como lo habíamos percibido cuando emitimos nuestra opinión, lo que impide una interpretación literal de las mismas.

A nuestro juicio, el artículo 32 de la Ley 5 de 1993 no ha sido derogado, ya que la única forma en que procede la modificación tácita de una norma es cuando la materia contenida en ella sea regulada íntegramente por otra norma, lo cual se da fundamentalmente en las leyes que contienen materias especiales.

En cuanto a las disposiciones derogatorias es oportuno hacer mención de los comentarios que nos ofrece el Dr. Harley James Mitchell D. en su obra Técnicas Legislativas:

"4.1.6.4. Disposiciones Derogatorias.

...

c. Disposiciones derogatorias

Disposiciones derogatorias expresas. Las disposiciones derogatorias serán expresas:

Sólo cuando se establezca una regulación manifiestamente incompatible con la vigente, podrá prescindirse de una disposición derogatoria.

...serán claras y terminantes, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que derogan. No deben prescribir conductas sino eliminar normas. No deben incluirse disposiciones derogatorias genéricas, ni dejar indeterminado el objeto de la derogación.

...deben ser concretas, indicando, con la mayor precisión posible, el objeto de la derogación."¹¹(negritas nuestras)

De igual forma es importante copiar lo que establece el Código Civil en el artículo 36 respecto a la derogación de las leyes.

"Artículo 36. Estímase **insubsistente** una disposición legal por **declaración expresa** del legislador o por **incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores**, o por **existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.**" (negritas nuestras)

Del artículo arriba citado podemos concluir que una ley se estima insubsistente bajo tres supuestos:

1. Por declaración expresa del legislador.

¹¹ Mitchel D., Harley James. Técnica Legislativa. Primera Edición. Imprenta Universidad de Panamá. Abril, 1999. Págs.77-78.

2. Por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores.
3. Por dictarse una nueva ley que regule íntegramente la materia que la anterior regulaba.

En este mismo sentido, también queremos señalar que el artículo 118 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Texto Unico, establece lo siguiente:

"Artículo 118. Cuando el proyecto presentado contuviere artículos reformativos, subrogatorios, aditivos o derogatorios de alguna otra ley o leyes, o el mismo proyecto en general tuviere tal objeto, deberá contener un artículo final en que tal cosa se indique, con expresión clara de las disposiciones que se modifican, subrogan, reforman o adicionan." (negritas nuestras)

Observamos que el artículo 32 de la Ley N°5 de 1993, se encuentra dentro del Capítulo V que se refiere exclusivamente al Régimen de los Bienes y Procedimientos de Adjudicación, por lo que, al no ser modificado por la Ley 7 de 1995, ni indicarse expresamente su derogación, se entiende que el mismo se mantiene vigente a la fecha.

Tal como se explicara en la Consulta N°178 de 3 de agosto del 2000, los numerales 4 y 5 de la Ley 5 de 1993, hasta sus reformas en 1995, establecían la diferencia entre la disposición de bienes (venta, arrendamiento y concesión) y los bienes necesarios para el buen funcionamiento de la ARI. Posteriormente, con las reformas introducidas por la Ley 7 de 1995, se mantiene la facultad de la Junta Directiva de autorizar la celebración de los contratos relativos al arrendamiento, venta y concesión de los bienes revertidos y la celebración de los contratos de los bienes que se requerían para el buen funcionamiento de la ARI cuando excedan de la suma de B/500,000.00, todo ello en un solo numeral.

Igualmente el numeral 7 del artículo 18 de la Ley 5 de 1993, modificado por la Ley 7 de 1995, señala la competencia del Administrador General para **celebrar los contratos y concesiones hasta por una cuantía de B/500,000.00.**

Sin embargo, la Ley 7 de 1995 **no introduce dentro de las funciones del Administrador General evaluar, aprobar o rechazar las propuestas de arrendamiento, venta o concesiones de bienes revertidos**, sino que sólo mantiene la facultad de éste para **suscribir los contratos relativos al arrendamiento, venta y concesión de los Bienes Revertidos** (numeral 8, art.18).

Todo lo señalado anteriormente, nos indujo a recurrir a las Actas de Discusión de la Ley 7 de 7 de marzo de 1995, como fuente de interpretación en el presente caso, tal como lo establece el artículo 9 del Código Civil que dice: "...Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, **recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento...**" (negritas nuestras)

Tal como se expresa en nuestra Opinión N°178, de la transcripción de las Actas de Discusión de la Ley 7 de 7 de marzo de 1995, se desprende la intención del Legislador de hacer flexible y eficiente la labor del Administrador General, mediante el aumento del monto para la celebración de los Contratos y Concesiones propios para el desempeño eficiente de sus funciones.

Es decir, se trata de asegurar que el Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica pueda celebrar los Contratos y Concesiones propios de administración hasta por un monto de B/.500,000.00. Una vez dichos Contratos o Concesiones sobrepasen dicho monto la autorización le corresponderá a la Junta Directiva.

Como entidad responsable de interpretar la Ley, cuando así lo soliciten los funcionarios públicos administrativos, es importante señalar que nuestras opiniones se ciñen estrictamente al marco de

interpretación que establecen las normas por interpretar o aclarar. Por tanto, en el caso que nos ocupa, si las disposiciones en la Ley que regula las actividades de la ARI no responden a las exigencias actuales de la misma e impiden que los programas destinados para el desarrollo de dicha entidad se cumplan o las mismas constituyen obstáculo para que el Administrador General pueda cumplir cabalmente sus funciones, deberán plantearlo ante las instancias correspondientes y de ser necesario presentar las reformas que dicha Ley necesita ante la Asamblea Legislativa.

Finalmente, reiteramos nuestra opinión vertida en la Consulta N°178 de 3 de agosto del 2000, en el sentido que la facultad de disposición de los bienes revertidos sólo compete a los miembros de la Junta Directiva, por ser ésta el órgano representativo de las fuerzas que conforman la nación panameña y por tratarse de bienes que trascienden la esfera institucional, ya que son parte del patrimonio de la Nación.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.