

Panamá, 16 de octubre de 1997.

Doctor
Nicolás Ardito Barletta
Administrador General de la
Autoridad de la Región Interoceánica
E. S. D.

Señor Administrador General:

Hemos recibido el día 3 de octubre del presente año su Nota No.ARI-AG-DL-768-97, de fecha 30 de septiembre de 1997, en la cual solicita nuestra opinión legal respecto a las siguientes interrogantes:

“... si la Autoridad de la Región Interoceánica está obligada a solicitar ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, autorización para disponer de bienes revertidos cuyo valor no excedan de B/.250,000.00.

... si para disponer de tales bienes, consistentes en las fincas madres registradas, Cristóbal y Ancón, y sus mejoras, esta Institución debe pedir autorización global de cada una de las fradual de los bienes revertidos al desarrollo nacional, solicitar autorizaciones parciales de acuerdo al bien del que se requiera disponer.”

Para cumplir con el objetivo primordial de ejercer en forma privativa la custodia aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos, fue creada la Autoridad de la Región Interoceánica, A.R.I. por medio de la Ley 5 de 1993. Esa entidad llevará a cabo el objetivo descrito con arreglo al

Plan General y a los planes parciales que se aprueben para la mejor utilización de los mencionados bienes, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación

En virtud del Tratado del Canal de Panamá, al Estado Panameño, le han sido y serán revertidos bienes consistentes en tierras, edificaciones e instalaciones que se encontraban bajo jurisdicción de los Estados Unidos de América. A ese conjunto de bienes se les denomina Bienes Revertidos, en la Ley 5 de 1993, atribuyendoseles además -como ya se ha dicho- una finalidad en el desarrollo integral de la Nación.

Como quiera que es la A.R.I. la entidad responsable de dar a los Bienes Revertidos el destino que ordena la ley, se ha atribuido la función de "Custodiar, conservar y administrar durante el tiempo indispensable para su adjudicación definitiva", aquellos bienes (ver artículo 3, numeral 6 de la Ley 5 de 1993).

Hemos visto que a la A.R.I., le corresponde adjudicar los Bienes Revertidos en forma definitiva, y por ello corresponde examinar cómo debe verificarse ese proceso. Veamos.

Por medio de la Ley 56 de 1995 se regulan los Procesos de Contratación Pública en Panamá. Ese cuerpo normativo ordena su ámbito de aplicación en el artículo 1, que textualmente dice:

Artículo 1. Ámbito de Aplicación

"La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realicen el Estado, sus entidades autónomas y semiautónomas, para:

1. La ejecución de obras públicas.
2. Adjudicación o arrendamiento de bienes.
3. Prestación de servicios.
4. Operación o administración de bienes.
5. Gestión de funciones administrativas.

Parágrafo. En las contrataciones que realicen los municipios, juntas comunales y locales y, en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta Ley en forma supletoria." (El subrayado es nuestro)

En principio las Contrataciones Públicas se rigen por la Ley 56 de 1995, que fue modificada por el Decreto Ley 7 de 1997. Esta modificación, incluyó en su artículo 13, cambios de especial significación en la redacción del artículo 99 de la Ley 56 de 1995, sobre Disposición de Bienes, y viene a ser esta norma legal la que motiva su Consulta.

Artículo 13: El artículo 99 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, quedará así:

Artículo 99: Disposición de Bienes

“Las Dependencias del Órgano Ejecutivo y los otros órganos del Estado podrán disponer de sus bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta de bienes, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Igualmente, podrán disponer de tales bienes las entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio con respecto a sus bienes.

Salvo las excepciones establecidas en la ley, toda venta de bienes del Estado deberá estar precedida del procedimiento de selección de contratista en atención al valor real del bien, que será determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República.

Cuando el valor real de los bienes no exceda la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), de acuerdo con el avalúo de que habla este artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro hará la venta, lo que informará de inmediato al Presidente de la República.

Tratándose de la venta de bienes cuyo valor esté comprendido entre los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), corresponde al CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL extender la autorización para proceder a ello.

La venta de los bienes cuyo valor exceda de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), deberá estar precedida de la autorización del Consejo de Gabinete.

Como regla general, la contraprestación por la disposición de bienes se hace mediante pago en moneda de curso legal. No obstante, excepcionalmente, podrá aceptarse por la disposición de bienes o derechos, la permuta u otro medio legalmente idóneo, previo avalúo realizado en la forma prevista en el Artículo 97.

Los bienes de dominio público son indisponibles, salvo que previamente sean desafectados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que reglamentará la materia.”
(Lo destacado es nuestro)

En la anterior transcripción, del artículo 13 del Decreto Ley 7 de 1997, hemos resaltado cinco aspectos que consideramos determinantes, para responder las interrogantes planteadas en la Consulta. Pasemos a ver cada uno de ellos:

El primero, consiste en la facultad expresa que tienen las entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio para disponer de sus bienes. Este es el caso de la A.R.I., la que por disposición del artículo 1 de la Ley 5 de 1993, reviste tales características, es decir, es una Institución autónoma, con patrimonio propio.

El segundo aspecto, lo constituye el principio de que toda venta de bienes del Estado deberá realizarse a quien haya sido elegido dentro de un proceso de selección de contratista. Lo anterior indica que, debe mediar en todo proceso de venta de un bien del Estado, un acto público con el cual la entidad contratante, seleccione a la persona -natural o jurídica- con la que ha de celebrar el contrato respectivo.

En tercer lugar tenemos que, la venta de bienes cuyo valor no sobrepase la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Sobre este punto

debemos comentar que si bien el artículo 13 del Decreto Ley 7 de 1997, ordena que las ventas de bienes que superen el valor de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) las hará el Ministerio de Hacienda y Tesoro, en realidad dichas ventas deben efectivamente, ser llevadas a cabo por la entidad estatal a quien pertenezca el bien, no siendo ésta una atribución del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El cuarto elemento destacado, lo constituyen las ventas de bienes cuyo valor se encuentre comprendido entre los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) y los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), eventos estos que deben contar con la autorización del Consejo Económico Nacional.

El quinto y último punto relevante, viene a ser en lo que respecta a las ventas de bienes con valor superior a los dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), las cuales deben contar con la autorización del Consejo de Gabinete.

En relación a su primera interrogante, el propio artículo 13 del Decreto Ley 7 de 1997, que ordena la disposición de bienes, no contempla que para la venta de bienes con valor inferior a los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00) sea necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro, comprendiendo lo anterior, siempre y cuando se verifique el acto de selección del contratista.

Cosa distinta ocurre en el evento de la contratación directa, en la que se hace necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro cuando la cuantía del contrato a celebrar sea inferior a doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00), tal y como lo exige el artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1997. Esta aclaración es necesaria, tomando en consideración que las entidades públicas pueden celebrar sus contratos a través de dos mecanismos; estos son: actos públicos de selección de contratistas (Licitación Pública, Concurso y Solicitud de Precio) y mediante contratación directa.

Como toda entidad del Estado, a la A.R.I. le es aplicable la legislación de Contratación Pública, es decir, Ley 56 de 1997, los Decretos que la reglamentan, así como el Decreto Ley 7 de 1997; por tanto no se encuentra exenta de celebrar los actos públicos de selección de la persona con quien ha de contratar, o en su defecto, de solicitar la autorización respectiva para exceptuar el trámite del acto público tendiente a seleccionarla, cuando a ello hubiere lugar.

Para responder a la segunda interrogante, consideramos válidos los planteamientos expresados con relación a la primera, en el sentido de que la venta de los bienes mediante actos públicos, se encuentra condicionada al valor de los mismos y por consiguiente a la autorización del Consejo Económico Nacional o el Consejo de Gabinete. Por el contrario si es de lugar la contratación directa para su disposición, habrá que atender lo ordenado por el artículo 11 del Decreto Ley 7 de 1997, esto es de acuerdo al valor del bien, deberá mediar la autorización de excepción del acto público, del Consejo de Gabinete, el Consejo Económico Nacional o el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Ahora bien, vale la oportunidad para reiterar el criterio expuesto por esta Procuraduría en su Nota C-No.256, de fecha 18 de septiembre de 1997, dirigida al señor Contralor General de la República, cuando opinamos que, cuando la A.R.I. ha dividido las áreas revertidas en dos (2) fincas madres, para proceder a la venta de las fincas individuales que de ellas segregue, no se hace necesaria la "autorización global", para disponer de éstas.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.