



Panamá, 11 de octubre de 2017
C-089-17

Señora
Kenia Porcell D.
Procuradora General de la Nación y
Presidenta de la CONAPRED
E. S. D.

Señora Procuradora:

Damos respuesta a la nota N° SEC-01-043-17 de 17 de julio de 2017, recibida en esta Procuraduría el 24 de julio de 2017, mediante la cual nos consulta, si le corresponde a CONAPRED continuar con los trámites de donación de la finca La Porcelana a la Universidad de Panamá, según lo regulado en el Manual de Bienes Patrimoniales 2014, ya que actualmente no existe nada normado por el Ministerio Público, o por la CONAPRED, que faculte a esta última a utilizar otros procedimientos para realizar donaciones.

En relación al tema consultado, la opinión de la Procuraduría de la Administración es que le corresponde a la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (en adelante la CONAPRED), continuar el trámite para perfeccionar la donación de la finca La Porcelana a favor de la Universidad de Panamá, en vista que el procedimiento de adjudicación, a título de donación, se realizó bajo los parámetros del **Acuerdo No. 1-2007 de 20 de marzo de 2007**, dictado por la CONAPRED, y concluyó con la **Resolución No. 16-2013 de 11 de octubre de 2013**, mediante la cual se le adjudicó, al citado centro oficial de enseñanza superior, a título de donación, la finca en cuestión y autorizó a la Secretaría Ejecutiva avanzar con los trámites pertinentes para hacer efectiva la donación, resolución que se encuentra vigente.

A continuación, nos permitimos citar y analizar, en el orden que fueron expedidas, las disposiciones legales que nos condujeron a externar esa opinión.

La Ley 23 de 30 de diciembre de 1986, modificó varios artículos del Código Penal, del Código Judicial y adoptó disposiciones especiales sobre delitos relacionados con drogas. Uno de los artículos modificados del Código Penal fue el 263, ordenando comisar los instrumentos, bienes y valores empleados en la comisión de delitos relacionados con drogas, al igual que el producto de estos; y en las disposiciones especiales, creó la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas (en adelante la CONAPRED), como un organismo técnico-jurídico del Estado, presidida por el Procurador General de la Nación, conformada además por representantes de varias entidades públicas, entre las cuales se encuentra la Universidad de Panamá, y dándole potestad reglamentaria a CONAPRED, para expedir los acuerdos y reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Cfr. Artículos 8, 442,43 y 44, numeral 7), pero sin otorgarle personería jurídica, patrimonio propio ni adscribirla a ningún organismo en particular.

La Ley 13 de 27 de junio de 1994 modificó, adicionó subrogó y derogó disposiciones de la mencionada Ley 23 de 1986, y en vista a tales afectaciones, mediante **Resolución No. 101 de 29 de agosto de 1994**, emitida por la Asamblea Legislativa, se dictó un Texto Único con numeración corrida, señalando el artículo 35 de dicho Texto Único, el destino que se le deben dar a los bienes comisados, indicando que se deben poner a disposición de la CONAPRED. Este artículo lo transcribiremos más adelante para analizarlo, pero como quedó modificado por la **Ley 38 de 10 de agosto de 2007**.

Posterior a la entrada en vigencia de la Ley 23 de 1986, se dicta la **Ley 22 de 22 de junio de 2006**, “Que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones”, y el artículo 1 de dicha excerta legal dispuso que quedaban sujetos a la aplicación de la referida Ley, los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del cincuenta y uno por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonios”, y entre los contratos públicos que mencionó, se encuentra el que tiene que ver con la disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.

La **Ley 38 de 10 de agosto de 2007**, modificó varios artículos del Texto Único de la Ley 23 de 1986 (relacionada con delitos de drogas), entre ellos el 35, quedando así:

“Artículo 35. Cuando judicialmente se haya ordenado el comiso de bienes, instrumentos, dineros o valores que hayan sido utilizados o provengan de la comisión de algunos de los delitos descritos en la presente Ley, el juez ordenará en la sentencia que *estos sean puestos a disposición de la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos relacionados con Drogas, que los adjudicará a los distintos organismos que la integran o los rematará públicamente.*”

Los dineros que se comisen o los que se hayan obtenido del remate de bienes comisados constituirán un fondo que se destinará a las campañas y a los programas de prevención, rehabilitación y represión de las actividades relacionadas con drogas, desarrollados por todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el tema.

...” (Las cursivas y el subrayado es nuestro).

En este orden de cosas, se aprueba la **Ley 41 de 10 de julio de 2008**, que modificó varios artículos de la Ley 22 de 2006 (sobre contratación pública), adicionándole el artículo 84-A, para establecer que sólo se podrán enajenar bienes del Estado, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de las entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro, y que las donaciones serán aprobadas por la autoridad competente, o sea, el propio Ministerio, el Consejo Económico Nacional y el Consejo de Gabinete, según su cuantía. Cabe mencionar que, en virtud de la numeración corrida del Texto Único de la Ley 22 de 2006, aprobado el 27 de junio de 2011, la disposición contenida en dicho artículo 84-A, aparece en el artículo 96.

No obstante que el artículo 96 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 se refiere al procedimiento de donación de bienes del Estado, lo cierto es que según lo dispone el artículo 35 de la Ley 23 de 1986, como quedó modificado por la Ley 38 de 10 de agosto de 2007, cuando el juez *pone a disposición* de la CONAPRED bienes comisados, no es para que éstos entren al patrimonio de la entidad, puesto que la ley no le ha otorgado a esta personería jurídica ni patrimonio propio, sino que la titularidad la adquiere como si fuera en carácter de mandataria o fiduciaria, para que realice los fines específicos establecidos en la Ley, o sea, para *adjudicarlos* a favor de algunos de los organismos que la integran, *o rematarlos* públicamente, para destinar el producto del remate a campañas y programas de prevención, rehabilitación y represión de las actividades relacionadas con drogas, desarrollados por todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en el tema.

Cabe mencionar que, antes que este artículo 35 quedara modificado por la Ley 38 de 2007, la CONAPRED ya había dictado el **Acuerdo No. 01-2007 de 20 de marzo de 2007**, que aprobó y adecuó la normativa interna en materia de disposición de bienes comisados por delitos relacionados con drogas, a la Ley de Contratación Pública. En síntesis, dicho Acuerdo establece que la venta pública (remate), se realizará bajo el concepto de Subasta Pública, atendiendo a los parámetros y procedimientos de la Ley 22 de 2006, y su reglamento, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la CONAPRED, por la Ley y ese Acuerdo; y que las donaciones de esos bienes podrán ser adjudicados a favor de los distintos organismos que la integran u otras organizaciones públicas o privadas que se dediquen a la prevención, rehabilitación o represión de delitos relacionados con drogas (Cfr. artículos 3 y 4 del Acuerdo).

Adicional, el Acuerdo señala que la adjudicación a título oneroso (subasta pública) o a título gratuito (donación), debe ser aprobada mediante resolución, firmada por el (la) Presidente (a) y el (la) Secretario (a) Ejecutivo (a) de la CONAPRED (Cfr. artículos 7 y 8 del Acuerdo).

Dentro de este contexto, el Juzgado Décimo Segundo del Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, dictó la **Sentencia No. 51 de 9 de abril de 2008**, que entre otras cosas, ordenó el comiso de varios bienes, entre ellos la finca La Porcelana; y remitir copia autenticada de la sentencia a la CONAPRED, para los efectos del comiso de los bienes.

Así, mediante la referida sentencia, la CONAPRED obtiene la titularidad de los bienes comisados, entre ellos la Finca La Porcelana, pero única y exclusivamente para los fines descrito en la Ley, o sea, para que la adjudique a favor de algunos de las organizaciones que la integran, o la remate públicamente, tal como lo ordenaba el artículo 35, antes citado.

Estando la finca La Porcelana a disposición de la CONAPRED, se expide la **Ley 34 de 27 de julio de 2010**, que modificó varios artículos del Texto Único de la Ley 23 de 1986, entre ellos el 35, quedando su redacción de esta manera:

“Artículo 35. Cuando judicialmente se haya ordenado el comiso de bienes, instrumentos, dineros o valores que hayan sido utilizados o provengan de la comisión de algunos de los delitos mencionados en la presente Ley, el juez ordenará en la sentencias que estos sean puestos a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas, para su remate y adjudicación. El producto será distribuido de la siguiente manera: Cuando se trate de dineros o valores cincuenta por ciento (50%) para la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos relacionados con Drogas y cincuenta por ciento (50%) para los estamentos de seguridad de la Fuerza Pública,

bajo la responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública, para fortalecerlos económicamente.

Cuando se trate de bienes muebles e inmuebles, el producto de su venta, cumpliendo con las formalidades legales para éstos propósitos, será adjudicado en la forma antes descrita.

...” (Lo subrayado es nuestro).

De acuerdo a esta nueva redacción, a partir de la vigencia de la Ley 34 de 2010, los bienes comisados se ponen a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas, única y exclusivamente para su “*remate y adjudicación*”, para que el producto del mismo sea repartido en el porcentaje que se indica en el artículo modificado. Según como quedó la redacción, la única forma de adjudicar bienes comisados, es mediante remate; no procede la adjudicación a título gratuito. Importa mencionar que la Ley 34 de 2010 no dispuso nada con respecto a los bienes que, antes de su vigencia, se habían puesto a disposición de la CONAPRED.

El artículo 35 del Texto Único de la Ley 23 de 1986 - como quedó modificado por la Ley 34 de 2010 -, fue reglamentado por el **Decreto Ejecutivo No. 64 de 24 de mayo de 2011**, pero sólo en lo referente al remate y adjudicación, o sea, no reguló la disposición a título gratuito (donación), porque la Ley no contempló esta forma de disposición.

Dentro de este panorama, aparece la Universidad de Panamá, solicitándole a la CONAPRED, que le adjudicara la finca a título de donación, llevándose a cabo el procedimiento, de acuerdo a los parámetros establecidos en el **Acuerdo No. 1-2007**, culminando con la **Resolución No. 16-2013 de 11 de octubre de 2013**, mediante la cual la CONAPRED resolvió adjudicarle a la Universidad de Panamá, a título de donación, la mencionada finca y sus mejoras, con un valor promedio de Doscientos Cincuenta y Cinco Mil Setecientos Ochenta y Cuatro Balboas con 14/100 (B/ 254,784.14), y en la misma resolución se autorizó a la Secretaría Ejecutiva para que realizara todos los trámites pertinentes a la adjudicación.

La Escritura Pública contentiva de la donación, fue firmada por la licenciada Ana Isabel Belfon Vejas y Gustavo García de Paredes, entonces Procuradora General de la Nación y Rector de la Universidad de Panamá, respectivamente. De acuerdo a lo que consta en el expediente, la donación no se ha podido perfeccionar, porque la Contraloría General de la República solicitó que le aportaran unos documentos, es decir, por asuntos de forma y no de fondo.

Es importante mencionar, para el propósito de nuestro análisis, que este artículo 35 fue posteriormente modificado por la **Ley 57 de 17 de septiembre de 2013**, contempló la posibilidad que, en caso de que el Estado mantenga interés en algunos de los bienes comisados, el Ministerio de Economía y Finanzas pueda disponer de ellos en uso y administración o en donación, a favor de las instituciones públicas o las asociaciones sin fines de lucro, para ser destinados a actividades de interés nacional o social comprobado, agregando que en caso de que sean subastados, el producto de su venta será depositado en la Cuenta Especial de Bienes Comisados.

Finalmente, en relación al **Manual de Bienes Patrimoniales 2014** al cual se refiere la consulta, se trata del Manual de Normas Generales y Procedimiento de la Administración y Control de Bienes Patrimoniales (Activos Fijos e intangibles, y Bienes No Depreciables) en el sector público, aprobado mediante Decreto No. 170-2014-DMySC, de 27 de marzo de 2014, del Contralor General de la República, este se refiere a la manera de llevar el registro del inventario de los bienes patrimoniales, y en el **Acápite A “Afectación al Patrimonio del Estado”**, de su **Capítulo III “Incorporación y Desincorporación de los Bienes Patrimoniales del Estado en el Inventario”**, se refiere a bienes muebles de la Nación a favor de entidades descentralizadas; de

entidades descentralizadas entre sí; a favor de organizaciones sociales sin fines de lucro; y de bienes particulares a favor del Estado, pero no contempla lo relativo a la donación de bienes inmuebles.

Una síntesis del análisis de las disposiciones arriba citadas, nos llevan a concluir que: (i) para la fecha en que se emitió la **Sentencia No. 51 de 9 de abril de 2008**, se encontraba vigente el artículo 35 del Texto Único de la Ley 23 de 1986, como había quedado modificado por la **Ley 38 de 2007**, y el **Acuerdo No. 1-2007**, dictado por la CONAPRED; (ii) que a partir de la vigencia de la **Ley 34 de 2010**, el juez debe poner a disposición del Ministerio de Economía y Finanzas los bienes comisados, exclusivamente para su remate y adjudicación; (iii) el **Decreto Ejecutivo No. 64 de 2011** no reglamenta la donación de bienes inmuebles, como tampoco lo hace el Manual de Bienes Patrimoniales 2014; y (iv) la **Ley 57 de 2013**, incluyó la donación a favor de las instituciones públicas o las asociaciones sin fines de lucro, la cual no estaba prevista en la Ley 34 de 2010.

En consecuencia, con fundamento en las normas y consideraciones anteriormente expresadas, la Procuraduría de la Administración es del criterio que es a la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas, la que debe continuar con el trámite correspondiente, en vista que el proceso de adjudicación que se inició a favor de la Universidad de Panamá, culminó con la **Resolución No. 16-2013 de 11 de octubre de 2013**, mediante la cual se le adjudicó al citado centro oficial de enseñanza superior, la finca en cuestión, resolución que se encuentra vigente.

No obstante, para que el refrendo proceda, es menester continuar los trámites, y remitir a la Contraloría General de la República, los documentos solicitados mediante el Memorando Núm. 6918-LEG-FJ-PREV, de 11 de noviembre de 2014, en vista de que no observamos en dicho Memorando, objeciones de fondo al proceso de adjudicación, sin perjuicio de que esta entidad de control fiscal pueda formularlas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cch