

Panamá, 28 de febrero de 2003.

Doctor

**JORGE L. FERNÁNDEZ U.**

Gerente General de la Zona Libre de Colón.

E. S. D.

Señor Gerente General:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su Nota AL-345-03 de 11 de febrero de 2003, *por medio de la cual nos solicita nuestro parecer jurídico "respecto al procedimiento de disposición de bienes del patrimonio de esa entidad autónoma organizada por medio de Decreto Ley N°.18 de junio de 1948"*.

*La interrogante surge a raíz, de una serie de solicitudes que han presentado, los usuarios para adquirir mediante compra-venta las mejoras pertenecientes al patrimonio de esa entidad, sin que se tenga un procedimiento o la viabilidad de si estas solicitudes son procedentes de acuerdo a la legislación vigente.*

A nuestro juicio, se desprende de la inquietud precedente dos (2) supuestos jurídicos a saber:

- a. Si la Zona Libre de Colón, puede realizar la venta sobre mejoras pertenecientes a su patrimonio.
- b. Si puede realizar la venta de mejoras, sin que tenga un procedimiento de disposición de bienes de su patrimonio.

#### **Criterio Legal de la Zona Libre de Colón**

El Departamento de Asesoría Legal, es de la opinión, que la ley 56 de 27 de diciembre de 1995, en su artículo 99, modificado por el Decreto Ley N°.7 de 2 de julio de 1997,

específicamente faculta a las entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio, como es el caso de la Zona Libre de Colón, la disposición de sus bienes mediante venta, arrendamiento o permuta, siempre que se cumpla con el procedimiento y las correspondientes autorizaciones de las autoridades y cuerpos colegiados competentes.

Considera el despacho asesor, que el procedimiento de disposición de bienes del patrimonio institucional, se deberá realizar a través de selección de contratista (salvo que se declare la excepción del procedimiento de selección de contratista dependiendo de la cuantía y en su lugar se de la contratación directa) que corresponda, por razón de la cuantía, o por medio del remate, según disponga la entidad que realiza el acto de disposición. Para tal fin, la cuantía real del bien o bienes, será determinada mediante avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

Conforme a lo anterior, sus asesores son del criterio que la ley de contrataciones públicas es una disposición supletoria, ya que la Ley Orgánica y sus reformas **no hacen referencia al procedimiento de disposiciones de bienes**, por lo tanto, para cumplir con los requerimientos de los actos públicos en especial los principios de legalidad y transparencia, el antes citado procedimiento de contratación para la disposición de bienes de entidades descentralizadas como es el caso de Zona Libre de Colón, debe cumplir previamente con las autorizaciones internas de acuerdo con el reglamento interno.

De acuerdo con el artículo 9 de la ley 22 de 1977, la dirección y administración de la Zona Libre de Colón, corresponderá a la Junta Directiva, al Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y al Gerente en la forma establecida por la ley. En el caso de los contratos deberán proceder conforme a las disposiciones del Código Fiscal, tal como lo dispone el artículo 22, literal f) del Decreto Ley N°.18 de 17 de junio de 1948, modificado por Ley 22 de 23 de junio de 1977 (G.O. 18,376 de 13 de julio de 1977), cuyo contenido apunta hacia la disposición de bienes a título traslativo de dominio en modalidad de venta, en tanto la cuantía no exceda de los cincuenta mil balboas, es al Gerente a quien le corresponderá autorizar los gastos y contratos.

**Si la mejora tiene un valor superior por razón de avalúo realizado por la Contraloría General de la República y el**

**Ministerio de Economía y Finanzas**, le corresponderá al Comité Ejecutivo de la Zona Libre de Colón autorizar toda operación, negociación o transacción en relación a la institución o **bienes** de la institución que impliquen inversión, erogación y obligación por más de cincuenta mil balboas (B/.50.000.00) siguiendo las disposiciones del Código Fiscal. (Artículo 20 acápite d) de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, modificada por ley 22 de 1977.

No obstante, en caso de que la disposición del bien exceda la suma de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00), la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, esta facultada para estudiar y recomendar los contratos que requieran la aprobación del Consejo de Gabinete, tal como se preceptúa en el literal d) del artículo 19 del Decreto Ley 18 de 1948 modificado por Ley 22 de 1977.

En conclusión, cumplidas las autorizaciones internas para la disposición de un bien en venta, dependiendo de la cuantía producto del avalúo respectivo, si el valor real del bien (en este caso de las mejoras pertenecientes a la Zona Libre de Colón) no excede de los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00), el Ministerio de Economía y Finanzas hará la venta y deberá informar de inmediato al (o la) Presidente (a) de la República. De exceder más de la cuantía antes descrita la autorización dependerá del Consejo Económico Nacional (CENA) o el Consejo de Gabinete de acuerdo con el Decreto Ley 7 de 2 de julio de 1997, artículo 99.

#### **Dictamen de la Procuraduría de la Administración**

Como cuestión previa, se considera oportuno, transcribir las normas de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón esto es, Decreto-Ley N°.18 de 17 de junio de 1948, sus modificaciones y, posteriormente, las disposiciones legales del Decreto Ley N°.7 de 2 de julio de 1997.

La Ley N°.22 de 13 de junio de 1977 "por la cual se modifica el Decreto Ley N°.18 de 17 de junio de 1948", dispone en sus artículos 1, 4, 5, 6 y 8 lo siguiente:

**"Artículo 1:** El Artículo 9 del Decreto Ley N°.18 de 17 de junio de 1948, modificado por Decreto de Gabinete N°.400 de 17 de diciembre de 1970 y la Ley 27 de 13 de junio de 1975 quedará así:

Artículo 9. La dirección y la administración de la Zona Libre de Colón corresponderá a la Junta

Directiva, al Comité Ejecutivo de la Junta Directiva y al Gerente en la forma establecida en la Ley.

Parágrafo 1. La Junta Directiva estará integrada por diez miembros que serán los siguientes:

- a) El Ministro de Comercio e Industrias, o en su defecto el Viceministro del ramo, quien la presidirá;
- b) El Ministro de Hacienda y Tesoro o en su defecto el Viceministro (hoy día Ministro de Economía y Finanzas);
- c) El Ministro de la Presidencia o en su defecto el Viceministro;
- d) El Ministro de Planificación y Política Económica o en su defecto el Viceministro;
- e) Los miembros del Comité Ejecutivo de la Junta Directiva o sus suplentes.
- f) El Contralor de la República o en su defecto el Sub-contralor podrá asistir con derecho a voz a todas las sesiones de la Junta Directiva o de su Comité Ejecutivo.

Parágrafo 2. El Comité Ejecutivo de la Junta Directiva estará integrado por el Gerente General de la Zona Libre y por cinco (5) ciudadanos panameños nombrados por el Órgano Ejecutivo, el cual designará al primer Presidente de la misma.

La presidencia del Comité Ejecutivo será ejercida sucesivamente, en forma rotativa por orden alfabético por períodos de seis (6) meses.

**Artículo 4.** El Artículo 18 del Decreto Ley N°. 18 de 17 de junio de 1948, quedará así:

Artículo 18. Los acuerdos y resoluciones de la Junta Directiva y de su Comité Ejecutivo son obligatorios para el Gerente. De oficio a solicitud del Gerente General de la Zona Libre la Junta Directiva podrá revocar los acuerdos y resoluciones del Comité Ejecutivo.

**Artículo 5.** El artículo 19 del Decreto Ley N°.18 de 1948, quedará así:

Artículo 19. La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

a)...

...

d) Estudiar y recomendar los contratos que requieran la aprobación del Consejo de Gabinete

..."

**Artículo 6.** El artículo 20 del Decreto Ley N°.18 de 1948 quedará así:

Artículo 20. El Comité Ejecutivo de la Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones:

a)...

...

d) **Autorizar toda operación, negociación o transacción con relación a la institución o bienes de la misma** que implique inversión, erogación u obligación por más cincuenta mil (B/.50.000.00) balboas, o que sea por plazo mayor de un (1) año o que se salga del giro normal y corriente de los negocios; **en todo caso deberán seguirse las disposiciones del Código Fiscal.**

**Artículo 8.** El artículo 22 del Decreto Ley N°.18 de 17 de junio de 1948 quedará así:

Artículo 22. El Gerente de la Zona Libre de Colón tendrá las siguientes atribuciones:

a) Atender la gestión diaria de los negocios y actividades de la institución, de acuerdo con la ley, los reglamentos y las instrucciones de los órganos superiores de la institución;

...

g) **Autorizar** gastos o contratos hasta por la suma de Cincuenta Mil Balboas, conforme las **disposiciones del Código Fiscal.**

...

**Parágrafo: El Gerente deberá informar al Comité Ejecutivo de todas las operaciones, negociaciones o transacciones que celebre por sí solo de acuerdo con el acápite f) de este artículo y previo cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal.**" Subrayado y resaltado nuestro).

Se extrae de los textos copiados, la facultad que tiene la Junta Directiva, el Comité Ejecutivo y el Gerente General de la Zona Libre de Colón de llevar adelante la dirección y administración de dicha entidad, con fundamento en el artículo 1 del Decreto Ley N°.18 de 17 de junio de 1948, la cual establece que tiene *personería jurídica propia* y será autónoma en su régimen interno, **pero sujeta a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, en los términos que establece la presente ley.**

Cabe destacar que la Junta Directiva tiene entre sus funciones, la de estudiar y recomendar contratos que requieran de la aprobación del Consejo de Gabinete, por otro lado, al Comité Ejecutivo dentro de sus atribuciones específicas le corresponde autorizar, toda operación, negociación o transacción con relación a la institución o bienes producto de la inversión, erogación y obligación que esta haya ejecutado por más de cincuenta mil balboas, aplicándose las normas del Código Fiscal.

Por otra parte, el artículo 22, literal f) preceptúa dentro de las atribuciones del Gerente General de la Zona Libre de Colón, el de autorizar todo gasto o contratos referentes a operaciones, negociaciones o transacciones de bienes de la institución por sí solo siempre y cuando estas **no excedan** de los cincuenta mil balboas previo cumplimiento de las disposiciones del Código Fiscal.

Como podemos observar, estrictamente el procedimiento de disposición de bienes pertenecientes al patrimonio de la Zona Libre de Colón no se encuentra regulado por su ley Orgánica, por lo que coincidimos con el criterio legal emitido por el Departamento de Asesoría Legal de dicha entidad, que frente a ese vacío se aplica de forma supletoria la ley 56 de 27 de 1995 *"por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones"* y que en su artículo 1, referente al ámbito de la aplicación de la citada ley y que en su primer párrafo señala: *'que las contrataciones que se realicen en general por las diferentes instituciones, se aplicará **la ley 56 de 1995 de forma supletoria**, con la finalidad de cumplir con los principios de legalidad, igualdad, responsabilidad, economía y transparencia que deban regir en toda contratación pública'*.

El Decreto Ley N°.7 de 2 de julio de 1997 "por el cual se crea el Consejo Económico Nacional (CENA) y se modifican algunas disposiciones de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995" es la norma que a nuestro juicio, se aplica directamente en materia de procedimiento de disposición de bienes y que faculta a las entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio, (bienes, mejoras etc.) como en el caso de la Zona Libre de Colón, a disponer de sus bienes mediante **venta**, arrendamiento o permuta siempre que se cumplan los procedimientos respectivos y las autorizaciones de las autoridades o cuerpos colegiados tales como: el Gerente General, el Comité Ejecutivo y la Junta Directiva.

Veamos lo que dispone el artículo 99 modificado por el artículo 13, del Decreto Ley 7 de 1997 sobre el efecto:

**" 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 (hoy día MEF). Igualmente, podrán disponer de sus bienes las entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio con respecto a sus bienes. Salvo 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, (cuantía) 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 (MEF) 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 su autorización para proceder a ello.

La venta de 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."

Un análisis armónico de las disposiciones previamente citadas, nos permiten evidenciar que el espíritu de la ley es que el Estado, representado a través de sus órganos, (para estos efectos, la Zona Libre de Colón); al igual que las normas de su ley orgánica, se fundamente en los procedimientos de disposición de bienes al momento de adquirir, vender o arrendar bienes, tomando como punto de partida el avalúo que se haga sobre el bien o mejoras que se hayan hecho sobre bienes inmuebles patrimonio de la Zona Libre de Colón, descartando toda posibilidad de limitaciones o restricciones que se pueda tener en esta transacción.

Este despacho comparte la opinión de la Dirección de Asesoría Legal en el sentido, de que el procedimiento de disposición de bienes (mejoras pertenecientes al patrimonio de la Zona Libre de Colón) deben seguir el procedimiento de selección de contratista (salvo que se exceptúe o declare la excepción del procedimiento de selección de contratistas dependiendo de la cuantía y en su lugar la contratación) en atención al valor real del bien, o sea la cuantía la cual deberá ser determinada mediante avalúo efectuado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro (MEF) y la Contraloría General de la República. Por lo tanto, se debe respetar la obligatoriedad de estos avalúos realizados por estas entidades.

Continúa señalando la norma bajo análisis que cuando el valor real del bien para estos efectos de la mejora **no exceda** de los doscientos cincuenta mil balboas, según su avalúo; el Ministerio de Hacienda y Tesoro (MEF) hará la venta; no obstante este acto deberá ser comunicado inmediatamente al Presidente o Presidenta de la República, empero si la venta de las mejoras sobre el bien avaluado sobrepasa los doscientos cincuenta balboas, corresponde al CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL extender la autorización para proceder a ello; si excede a los dos millones de balboas deberá estar precedida de la autorización del Consejo de Gabinete.

Por último, debemos advertir a la Zona Libre de Colón, que todo lo que forme parte de su patrimonio debe estar actualizado e inventariado. El Decreto Ejecutivo N°.34 de 1985 "Por el cual se crea la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, como una dependencia del Ministerio

de Hacienda y Tesoro (MEF)<sup>1</sup>”, en sus artículos 1, 3 y 4 establece lo siguiente:

**“Artículo 1.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 del Código Fiscal, créase la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, como una dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro (MEF), con responsabilidad de:

- a. Examinar la existencia y ubicación de los Bienes Nacionales;
- b. Formalizar, levantar y mantener actualizado el inventario descriptivo de los Bienes que componen el patrimonio del Estado con indicación del Ministerio, Oficina o Entidad Pública, donde esté ubicado o adscrito el bien, su valor, función y todos los detalles que le permita su exacta identificación.

**Artículo 3.** La Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado desarrollará sus atribuciones mediante una fase previa de organización y posterior de funcionamiento.

En la **fase de funcionamiento**, le corresponde a esta dependencia, **coordinar** con las Entidades Públicas mecanismos tendientes a crear políticas de conservación, actualización de inventario, uso adecuado y recuperación útil de los Bienes del Estado. De igual manera debe avaluar los bienes de cualquier clase que el Estado vaya a **comprar, permutar, arrendar o enajenar** conforme lo establecen los artículos 16,17,25,26 y 28 del Código Fiscal.

**Artículo 4.** El Ministerio de Hacienda y Tesoro<sup>2</sup> a través de la Dirección General de Bienes Patrimoniales del Estado, establecerá los procedimientos para el control, conservación y **fijación de valores de todos los bienes del Estado, en coordinación con la**

---

<sup>1</sup> Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 “**por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones**”. G.O. 23.698 de 23 de diciembre de 1998.

<sup>2</sup> Ahora, Ministerio de Economía y Finanzas, (Ver Ley 97 de 1998).

**Contraloría General de la República**". (Resaltado nuestro.)

Aclarados los extremos anteriores, debe tenerse en cuenta este procedimiento, toda vez que las instituciones del Estado, deben mantener actualizados sus registros manteniendo controles sobre los activos fijos, con el objeto de fortalecer la gestión pública de las Direcciones de las instituciones del Gobierno mediante el conocimiento del monto, status y valor de sus recursos. Es de capital importancia que las mejoras a que hace referencia la Zona Libre de Colón, se encuentren libres de cualquier gravamen, ya que de lo contrario, no podrán ser vendidas.

**Conclusiones:**

1. La Zona Libre de Colón deberá ceñirse a los procedimientos de disposición de bienes, contenido en el Decreto Ley N°.7 de 2 de julio de 1997, (artículo 99) modificado por el artículo 13 de ese texto, para la venta de **las mejoras pertenecientes a su patrimonio** que hará por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy día Ministerio de Economía y Finanzas), previo a las autorizaciones internas de acuerdo a su reglamento interno.
2. Salvo excepciones establecidas en la Ley, toda venta de mejoras que se disponga realizar por parte de la Zona Libre de Colón deberá estar precedida del procedimiento de selección de contratista en atención al valor real del bien o mejoras, la cual será determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República mediante avalúo.
3. Si la mejora no excede el valor real de los doscientos cincuenta mil balboas, de acuerdo al avalúo de que habla el artículo 99 modificado por el artículo 13 del Decreto Ley 7 de 1997, el Ministerio de Economía y Finanzas hará la venta, la cual informará de inmediato al (o la) Presidente (a) de la República, en caso contrario la autorización dependerá del Consejo Económico Nacional (CENA) o el Consejo de Gabinete, tal como lo señala el artículo 99 modificado por el artículo 13 del Decreto Ley N°.7 de 1997.
4. Los bienes de dominio público son **indisponibles**, salvo que previamente sean desafectados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas.

5. La Zona Libre de Colón debe coordinar con la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, a fin de establecer mecanismos tendientes a crear políticas de conservación, actualización de inventario, uso adecuado útil de los Bienes de la misma, de conformidad con el Código Fiscal.

6. Por último, si sobre las mejoras de ser el caso, existe algún título de constitución de dominio a favor de un tercero, declarado mediante sentencia e inscrita en el Registro Público, no se podrán disponer sobre las mismas. No obstante, si las mejoras pertenecen al patrimonio de la Zona Libre de Colón y esta libre de cualquier restricción, podrá procederse a su venta, de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto Ley 7 de 1997.

Con la pretensión de haber aclarado sus inquietudes, me suscribo de usted, con muestras de consideración y respecto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.