

Panamá, 21 de marzo de 2003.

Profesora  
**ALICIA ESTHER FRANCO**  
Directora General del  
Instituto Panameño de Habilitación Especial  
E. S. D.

Señora Directora General:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales, acuso recibo de su nota N°.134-03/D.A. de 11 de febrero de 2003, por medio de la cual solicita opinión de este despacho respecto a “si el Instituto Panameño de Habilitación Especial, está facultado para adquirir bienes inmuebles, toda vez que el Ministerio de Economía y Finanzas ha señalado que no, por carecer de patrimonio propio.”

### **Antecedentes**

Su preocupación inicial, estriba en que el Instituto Panameño de Habilitación Especial, ha encontrado inconvenientes al momento de adquirir bienes inmuebles, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas, les ha señalado que no cuentan con patrimonio propio y por ende, no puede adquirir bienes inmuebles, por lo que el trámite debe ser a través de ellos, adquiriendo el bien la Nación y el IPHE su uso.

Por otro lado, los asesores legales de la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, manifestaron que la ley del IPHE, no indica que posee patrimonio propio, por lo tanto, no pueden adquirir bienes inmuebles a su nombre; opinión que no comparte su despacho porque el IPHE, maneja un presupuesto propio, el cual es otorgado por el Órgano Ejecutivo, y a la vez genera ingresos y egresos, contrae obligaciones a nivel estatal o con terceros.

### **Criterio del Departamento de Asesoría Legal del IPHE**

El Instituto Panameño de Habilitación Especial fue creado a través de la Ley 53 de 30 de noviembre de 1951, y en su artículo primero se señala:

“Artículo 1. Crease un centro autónomo de enseñanza y adiestramiento especial denominado Instituto Panameño de

Habilitación Especial, que se dedicará primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes, ciegos, sordomudos y deficientes mentales de ambos sexos.

Cuando su capacidad económica lo permita, este Instituto extenderá sus servicios a otra clase de impedidos”.

De lo anterior, se considera que en efecto, el IPHE, es un centro autónomo de enseñanza especial, por lo que ese carácter de autonomía, les permite adquirir bienes inmuebles directamente, tal como se establece en la parte final del primer párrafo del artículo 95 de la ley 56 de 27 de diciembre de 1995, sobre contratación pública, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 95. Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles:

... La adquisición de bienes inmuebles, por las entidades descentralizadas o dependencias que tengan patrimonio propio, se hará directamente por éstas”.

De igual manera, al hacer la lectura de este párrafo, se coligen dos elementos concretos, el primero, es la facultad que tienen las entidades descentralizadas, y el segundo, las dependencias que tengan patrimonio propio para adquirir bienes inmuebles directamente.

La Ley N°.51 de 22 de noviembre de 2002, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2003, en su artículo 29, establece la aprobación de los presupuestos de las instituciones descentralizadas, para la presente vigencia, entre éstas la del IPHE, por lo que se desprende que es una entidad descentralizada.

Por lo antes mencionado, el Departamento de Asesoría Legal, es del criterio que el IPHE está facultado para adquirir bienes inmuebles, por ser una entidad descentralizada, no una dependencia, además de contar con una ley, que le concede esa autonomía administrativa y financiera; hecho que se ha venido dando desde 1951, toda vez que el IPHE cuenta con una infinidad de bienes inmuebles, que han sido adquiridos a través de donaciones, compras, o traspasos que en otras ocasiones ha hecho la Nación a esa entidad y que se encuentran debidamente inscritos en el Registro Público bajo propiedad del IPHE.

El IPHE, posee patrimonio propio, ya que maneja su propio presupuesto, el cual es asignado por el Órgano Ejecutivo, a su vez es una institución que contrae obligaciones y derechos con terceros o a nivel estatal, por consiguiente genera ingresos y egresos, y sobre todo, cuenta con bienes muebles e inmuebles que forman parte de su patrimonio, entendiéndose por este concepto, “el conjunto de bienes, créditos y derecho de una persona y su pasivo, deudas y obligaciones de índole económico”<sup>1</sup> por lo tanto se concluye que el IPHE es una entidad autónoma, descentralizada y cuenta con patrimonio propio.

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.

## Criterio de la Procuraduría

Antes de responder a su inquietud, se hace oportuno, aclarar algunos conceptos relativos, a la descentralización, sobre servicios y de la autonomía que tienen los establecimientos públicos, y su incidencia en la organización pública con el fin de ilustrar nuestro criterio legal.

### La Descentralización

Gabino Fraga<sup>2</sup> define la descentralización en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe otra forma de **organización administrativa**: la descentralización, **la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía**" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y **no están sujetos a los poderes jerárquicos**."

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativa, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

La autonomía de los órganos descentralizados supone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y de patrimonio propio, a los entes descentralizados, es una forma de asegurar en parte esa autonomía, **pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central**, como sería el caso de la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

El tipo de entidad, a que hace referencia la doctrina, es de aquellas entidades públicas, creadas por ley, o autorizadas por ésta para realizar determinadas funciones o tareas específicas que el Estado, no puede llevar adelante por sí mismo; de allí, que la autonomía sea completamente administrativa.

En ese sentido, García-Herreros,<sup>3</sup> define la descentralización por servicios, como la conveniencia de atender a través de organismos especializados, servicios o necesidades de carácter colectivo, para que dedicándose tales organismos en forma exclusiva a esa finalidad, puedan prestarlos y resolverlos eficientemente, como es el caso del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

Así lo confirma, el artículo 1 de la Ley 53 de 30 de noviembre de 1951, cuando dice:

---

<sup>2</sup> Citado por Pablo Fernández de Castro.

<sup>3</sup> Op cit. Lecciones de Derecho Administrativo P.55

“Artículo 1. Créase un *Centro Autónomo de enseñanza y adiestramiento especial*, denominado “Instituto Panameño de Habilitación Especial” que **se dedicará primordialmente a la educación, enseñanza y habilitación de jóvenes ciegos, sordomudos y deficientes mentales de ambos sexos.**

Cuando su capacidad económica lo permita este instituto extenderá sus servicios a otra clase de impedidos.”

Se extrae de la norma copiada que la administración del Instituto Panameño de Habilitación Especial, (ahora en adelante IPHE), tiene como propósito esencial, la enseñanza y adiestramiento de los jóvenes ciegos, sordomudos y deficientes mentales de ambos sexos. La misma cuenta con un Patronato, el cual está encargado de atender directamente las funciones administrativas, corroborándose así en la ley 51 de 1953, reformada por la ley 27 de 30 de enero de 1961, publicado en G.O.13.345 de 9 de marzo de 1961. Veamos:

“**Artículo 7.** El Patronato será la máxima autoridad del Instituto y tendrá las siguientes funciones:

- a) Dictar el reglamento interno del Instituto con la aprobación del Órgano Ejecutivo,
- b) Dirigir y vigilar la administración del Instituto.
- c) Nombrar al Secretario Administrativo y a los Asesores Legales.
- d) Nombrar al personal docente y administrativo del Instituto, con la aprobación del Ministerio de Educación.
- e) **Aprobar** el Presupuesto Anual y **autorizar** cualquier gasto extraordinario.
- f) Remitir mensualmente a la Contraloría los informes financieros del Instituto.”

Del citado texto se colige que el Patronato, es la máxima autoridad del IPHE y como tal, tiene una serie de funciones eminentemente administrativas entre las que están la dirigir y administrar dicha entidad; la de aprobar el presupuesto anual y autorizar cualquier gasto extraordinario y remitir mensualmente los informes financieros a la Contraloría General de la República, por lo que concluimos que la misma cuenta con autonomía administrativa.

El Patronato está conformado según el artículo 3, de la Ley 23 de 10 de diciembre de 1990 “por la cual se reforma la Ley N°.53 de 1951 que crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial”, por los siguientes personas jurídicas:

“Artículo 3. El Instituto Panameño de Habilitación Especial (I.P.H.E.) *funcionará bajo la Dirección de un Patronato* que estará integrado por:

- a) El Director General del Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), quien lo presidirá y deberá ser educador con título universitario en

Educación y estudios de especialización de dos (2) años como mínimo o su equivalente en créditos; y contará con diez (10) años de experiencia en el campo de la Educación Especial. El Órgano Ejecutivo nombrará al Director General y al Subdirector; quien reunirá los mismos requisitos que el Director General para ser nombrado; y lo suplirá en su ausencia,

- b) Un representante del Ministerio de Salud,
- c) Un representante del Ministerio de Educación,
- d) Un representante de la Contraloría General de la República,
- e) Un representante de la Lotería Nacional de Beneficencia,
- f) Un representante del Club de Leones de Panamá y
- g) Un representante de la Asociación Médica Nacional de Panamá.

Cada miembro principal del Patronato tendrá un suplente, quien lo reemplazará en sus ausencias temporales o accidentales.”

Como podemos observar, el IPHE está conformado por una serie de personas jurídicas tanto públicas como privadas, especializadas, con el fin de ejercer de manera eficiente y eficaz las tareas encomendadas por el Estado. En ese sentido, podemos distinguir varios elementos que caracterizan, la participación de este tipo de entidad descentralizada en el ámbito del servicio público que prestan.

- a. Actividad especial:** según la doctrina se trata de preocupaciones técnicas administrativas, que llevan al Estado a dar una atención directa a necesidades o servicios apremiantes de forma ágil y eficiente a través de un organismo especializado, como por ejemplo el IPHE.
- b. Personería Jurídica:** autonomía que supone que la entidad que recibe la competencia del Estado tiene la capacidad de contraer obligaciones lógicamente sujeta a pautas que el Estado le corresponda establecer.
- c. Autonomía administrativa y financiera.** Implica la capacidad de gestión que tiene la entidad para realizar las funciones o tareas que se le asignen; además de esto, significa la facultad de organizarse por sí misma y de dirigir la administración, así como la de nombrar al personal, que le son necesarios, estableciendo su reglamento interno, manejando sus recursos económicos, administrando su presupuesto y autorizando gastos extraordinarios y remitiendo informes a la Contraloría General de la República. No obstante, la consideración financiera estará sujeta a la aprobación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General del República lo cual se considera una limitación por parte de este tipo institución.
- d. Control Fiscal.** La descentralización de que gozan las instituciones públicas no es absoluta, es decir no es independiente del Estado. Ellas cumplen funciones que deben armonizar con el resto de la actividad gubernamental. De allí que la misma

deba rendir informe de su administración financiera a la Contraloría General de la República.

De acuerdo, a los elementos de descentralización expuesto en líneas anteriores podemos decir, que en efecto, el IPHE es un ente autónomo, en cuanto a su administración; y es sujeto de derechos y obligaciones, no obstante, depende de la aprobación económica de sus fondos por parte del Gobierno; en consecuencia, su autonomía presupuestal y financiera se ve limitada tanto en su aprobación como ejecución por parte de la Asamblea Legislativa, Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

Así las cosas para llevar adelante la administración del IPHE, la misma contará con fondos públicos que el propio Estado así le asigne. Veamos lo que dispone el artículo 12 de la Ley 53 de 1951, modificado por el Decreto de Gabinete N°.234 de 8 de mayo de 1969.

“Artículo 12. El artículo 12 de la ley 53 de 30 de noviembre de 1951, quedará así:

Artículo 12. Formarán el Fondo del Instituto, las sumas *que se destinen* en el presupuesto del Ministerio de Educación; las entradas que perciban en concepto de pensiones y donaciones y B/.600.000.00 (seiscientos mil balboas).

Parágrafo: Los aportes que se señalan mensualmente en el artículo anterior serán pagaderos *mensualmente a través del Tesoro Nacional-Fondo General, mediante formulación de las respectivas cuentas por el Instituto Panameño de Habilitación Especial.* (V. G.O. N°.16.366 de 22 de mayo de 1969) (Resaltado de la Procuraduría)

Ciertamente el IPHE, cuenta con una autonomía administrativa, que le permite desarrollar ampliamente sus funciones administrativas, sin embargo, en materia de finanzas es limitada, toda vez que los fondos públicos son aprobados por el Estado a través de sus órganos. Por consiguiente, al tratarse de la adquisición y disposición de bienes inmuebles en los que se afecten dineros del Estado, le corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas controlar dichos actos precisamente, porque el IPHE no cuenta con patrimonio propio.

A estos últimos efectos conviene transcribir los artículos 95 y 103 de la ley 56 de 1995:

“ Artículo 95. Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles.

La adquisición de bienes inmuebles, sea por **compra**, permuta o cualquier otro medio legalmente idóneo, por parte de las dependencias del Órgano Ejecutivo o por los Órganos del Estado, deberá efectuarse por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro<sup>4</sup>, que asignará su uso a las entidades respectivas. En caso

<sup>4</sup> Ahora Ministerio de Economía y Finanzas; Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

de permuta, si hubiere diferencia, entre los valores de los bienes objeto de la permuta, se podrá entregar o aceptar la diferencia, si existiese, en moneda de curso legal. **La adquisición de bienes inmuebles, por las entidades descentralizadas o dependencias que tengan patrimonio propio, se hará directamente por éstas...**

**Artículo 103.** Registro de los actos de adquisición y disposición.

Toda adquisición o disposición de bienes, por parte de las entidades públicas, deberá ser comunicada, para efecto de su registro, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Contraloría General de la República, a los cinco (5) días, contados a partir del perfeccionamiento del contrato de adquisición o disposición de que se trate.”

Se colige, de las disposiciones legales pre-transcritas que la adquisición de bienes inmuebles por **compras**, permuta o cualquier otro medio legalmente idóneo por parte de las dependencias del Órgano Ejecutivo o por los Órganos del Estado, entre las que podemos mencionar el IPHE, la cual goza de autonomía administrativa pero no financiera, deberá hacerse a través del Ministerio de Economía y Finanzas para que ésta le asigne su uso.

Este procedimiento, contenido en la Ley 56 de 1995, faculta al Ministerio de Economía y Finanzas para adquirir el bien inmueble y traspasarlo al IPHE para su uso, tal como se ha dado en otros casos, donde el Estado adquiere la propiedad y lo traspasa al IPHE; a modo de ejemplo, en la Ley N°.5 de 21 de enero de 1965 “por la cual se autoriza al Órgano Ejecutivo y al Ministerio de Hacienda y Tesoro para traspasar a título gratuito, unos bienes inmuebles propiedad de la Nación” artículo 6, se autoriza al Ministerio de Hacienda y Tesoro para que firme los contratos correspondientes a los traspasos de bienes inmuebles de la Nación, detallados en los artículos anteriores, así como los demás documentos que sean necesarios para la efectividad de las operaciones de que se trate.

Cabe destacar, que la ley 53 de 1951 “por la cual se crea el Instituto Panameño de Habilidadación Especial” recibió modificaciones en su autonomía, toda vez que esta ley antes señalaba en su artículo 7, que la Junta Directiva tendrá completa autonomía para dirigir la administración del Instituto, asesorada por la Junta Técnica, y decidirá de la inversión de sus fondos dando cuenta de su manejo mensual a la Contraloría...”. Como podemos observar el IPHE, tenía la facultad de decidir sobre sus bienes, al ser modificado el artículo 7 comentado por la ley 27 de 30 de enero de 1961 G.O. N°.13.345 de 9 de marzo de 1961), se limita su autonomía, no pudiendo disponer de sus fondos públicos.

Lo anterior tiene su razón de ser, toda vez que el IPHE, depende financieramente del Estado, y toda adquisición de bienes deberá estar enmarcada dentro de los principios transparencia, legalidad y economía, la cual promueve el Ministerio de Economía y Finanzas como ente encargado de la regulación y fiscalización de los contratos públicos en los que se vean comprometidos fondos del Estado independientemente de la fiscalización

de la Contraloría General de la República, de conformidad con el artículo 7 de la ley 56 de 1995. Veamos:

“**Artículo 7.** Competencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El sistema de contratación pública será realizado en forma descentralizada por las entidades contratantes. El Ministerio de Hacienda y Tesoro, ***no obstante***, será la entidad normativa y fiscalizadora del sistema, sin perjuicio de las funciones de control fiscal que deba ejercer la Contraloría General de la República.”... (Subrayado nuestro.)

Finalmente este despacho es de opinión que el IPHE puede adquirir los bienes inmuebles a través del Ministerio de Economía y Finanzas de conformidad con el artículo 95 de la Ley 56 de 1995, párrafo primero, y en materia de avalúo sobre bienes de cualquier clase, deberá seguir los procedimientos establecidos en los artículos 1, 3 y 4 del Decreto N°.34 de 1985.

Con la pretensión de haber aclarado su interrogante, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.