



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de diciembre de 2020
C-150-20

Licenciado

Rodolfo A. Ferreira Sánchez

Director de Administración

de Bienes Aprehendidos

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Ciudad.-

Ref.: Alcance del Artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de marzo de 2015.

Señor Director:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota MEF-2020-51681 de 12 de noviembre de 2020, recibida en este Despacho en igual fecha, mediante la cual nos consulta sobre aspectos relacionados al alcance del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de marzo de 2015, que crea, entre otras, la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Se puede apreciar que la consulta gira sobre las siguientes interrogantes:

- “1. Si la facultad de la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos de subastar bienes aprehendidos productos de procesos judiciales, en base a las normas antes citadas, mantiene limitaciones legales o constitucionales.
2. Si las normas antes citadas, dan competencia efectiva y suficiente a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos, para subastar bienes producto de aprehensiones, sin que los procesos tengan sentencia debidamente ejecutoriada.”

Respecto a su primera interrogante, esta Procuraduría considera que la facultad otorgada a la Dirección de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para subastar bienes aprehendidos producto de procesos judiciales, se encuentra revestida de limitaciones legales al no ser ésta una atribución otorgada de forma absoluta, lo que obliga a que dichos bienes permanezcan aprehendidos hasta que el juez de la causa determine su destino mediante sentencia en firme; no obstante esta facultad (*de subastar bienes*) podrá ser ejercida bajo ciertas condiciones o supuestos dados por Ley.¹

¹ Cfr. 3er párrafo del artículo 2 de la Ley N°.57 de 17 de septiembre de 2013, que reforma la Ley N°.23 de 1986; en concordancia con el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015; y el artículo 36 del Decreto Ejecutivo N°.359 de 4 de agosto de 2015.

En cuanto a su segunda interrogante, esta Procuraduría es de la opinión que tanto la Ley N°.57 de 17 de septiembre de 2013, que reforma la Ley N°.23 de 1986; en concordancia con el Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015; y el Decreto Ejecutivo N°.359 de 4 de agosto de 2015, dan competencia efectiva y suficiente a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para subastar bienes producto de aprehensiones sin que los procesos tengan sentencia debidamente ejecutoriada; siempre y cuando la aprehensión recaiga sobre bienes que puedan dañarse o deteriorarse o que su custodia y mantenimiento resulten onerosos para el Estado.

A continuación le externamos los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a esta opinión.

Criterio Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

Del principio de legalidad dentro de nuestro ordenamiento positivo:

A. Marco Constitucional:

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal, artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” *(Lo subrayado es nuestro)*

Se advierte así con meridiana claridad sobre el particular, que los principios fundamentales de Derecho recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

• Ley N°.57 de 17 de septiembre de 2013.

El artículo 2 de la Ley N°.57 de 17 de septiembre de 2013, que reforma la Ley N°.23 de 1986, sobre delitos relacionados con drogas, y dicta otras disposiciones, dispone lo siguiente:

“**Artículo 2.** El artículo 31-A del Texto Único de la Ley 23 de 1986 queda así:

Artículo 31-A. Cuando la aprehensión recaiga sobre bienes perecederos o gravemente deteriorados, el funcionario de instrucción o el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando los haya recibido, **podrá donarlos** a instituciones públicas, educativas, de beneficencia y/o religiosas.

En caso de que los bienes aprehendidos sean de aquellos cuya tenencia es ilícita, que puedan constituir un peligro para la salud o el medio ambiente, conforme informe oficial fundado elaborado por la autoridad a quien corresponda la custodia, el funcionario de instrucción o el Ministerio de Economía y Finanzas, según sea el caso, **ordenará la destrucción de estos,** lo cual deberá constar en el acta correspondiente.

Cuando la aprehensión recaiga sobre bienes que pueden dañarse o deteriorarse o que su custodia y mantenimiento resulten onerosos para el Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas **podrá proceder, previo avalúo, a su venta por subasta pública a la mayor brevedad posible,** y el dinero producto de dicha venta será depositado en la Cuenta de Custodia del Ministerio de Economía y Finanzas, lo que pondrá en conocimiento del juez de causa.

En caso de que no se disponga subasta o que la custodia o mantenimiento de los bienes resulte oneroso o que así lo requieran las necesidades del servicio público, el Ministerio de Economía y finanzas **podrá darlos en arrendamiento, administración o uso y custodia provisional.**

...” (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende del artículo citado, varios aspectos relacionados con la facultad conferida al agente de instrucción o al Ministerio de Economía y Finanzas, respecto a la situación o estado de los bienes que han sido aprehendidos, tales como:

- a) **La Donación:** cuando se trate de bienes perecederos o estén gravemente deteriorados.
- b) **La Destrucción:** cuando sean bienes cuya tenencia es ilícita y puedan constituir un peligro para la salud o medio ambiente.
- c) **La Venta por subaste pública:** cuando se refiera a bienes que pueden dañarse o deteriorarse, o que su custodia y mantenimiento sean onerosos para el Estado.
- d) **El Dar en Arrendamiento, administración o uso y custodia provisional:** en los casos en lo que no se disponga de una subasta o que la custodia o mantenimiento de los bienes resulte oneroso o que así lo requieran las necesidades del servicio público.

- **Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015.**

El Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015, que guarda estricta relación con la norma previamente citada y, por el cual se crea, entre otras, la Dirección de Bienes Aprehendidos; cuyo objetivo radica en cumplir las funciones atribuidas al Ministerio de Economía y Finanzas, en atención a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley N°.23 de 1986, en materia de custodia y administración de bienes aprehendidos por los agentes de instrucción de la República de Panamá², la cual establece en su artículo 3 lo siguiente:

² Cfr. Artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015.

“**Artículo 3.** Son funciones de la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos:

1. ...
3. **Efectuar donaciones de los bienes aprehendidos**, a instituciones públicas, educativas, de beneficencia o religiosas, cuando se trate de bienes perecederos o gravemente deteriorados;
4. **Proceder a la destrucción de aquellos bienes aprehendidos que puedan constituir un peligro para la salud o al medio ambiente**, conforme informe oficial fundado, de lo cual se dejará constancia en acta correspondiente;
5. **Realizar, previo avalúo, la subasta de bienes aprehendidos que puedan dañarse o deteriorarse o que su custodia y mantenimiento resulten onerosos para el Estado** e incorporar el producto de dichas ventas a la Cuenta de Custodia del Ministerio de Economía y Finanzas;
6. **Contratar el arrendamiento, administración o custodia de bienes aprehendidos**, cuando ello se requiera para evitar el daño o deterioro o devaluación de dichos bienes o perjuicios a terceros, según las reglas del depositario judicial contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial;
...” (Lo resaltado es nuestro)

Se desprende del artículo anterior, que la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, se encuentra facultada, según sea el caso, a efectuar donaciones, a proceder a la destrucción, la subasta y arrendamiento, administración o custodia de bienes aprehendidos.

- **Decreto Ejecutivo N°.359 de 4 de agosto de 2015.**

El Decreto Ejecutivo N°.359 de 4 de agosto de 2015, “Que reglamenta los artículos 29, 31-A, 31-B y 35 del Texto Único de la Ley N°.23 de 30 de diciembre de 1986 y deroga el Decreto Ejecutivo N°.64 de 24 de mayo de 2011, tiene como objetivo regular los procedimientos para la venta, arrendamiento, donación, destrucción, uso, custodia y administración provisional de bienes muebles e inmuebles, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, que han sido aprehendidos por el agente instructor, así como los bienes comisados por el juez de la causa.³

Éste Decreto Ejecutivo, establece que aquellos bienes aprehendidos cuya subasta pública no sea posible deberán ser destruidos. Veamos:

“**Artículo 34.** Aquellos bienes aprehendidos cuya subasta pública no sea posible serán destruidos. Estos corresponden a las siguientes categorías de bienes:

1. Aquellos cuya tenencia es constitutiva de delito. (...)
2. Aquellos que sean una amenaza para la salud o el medio ambiente, debidamente certificado por autoridad competente;
3. Aquellos bienes gravemente deteriorados, que no son susceptibles de subasta ni donación de acuerdo al informe de valuador;

³ Cfr. Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°.359 de 2015.

4. En el caso de (...) naves que no puedan ser trasladadas a sitio seguro, que su costo de mantenimiento y custodia sea elevado o que su permanencia en el lugar constituya un peligro para la navegación o el tráfico se podrá disponer su desguace y depósito en instalaciones adecuadas para su custodia, para su posterior venta a través de subasta pública."

Se colige de lo anterior, que para proceder a la destrucción de los bienes que han sido aprehendidos, estos deberán enmarcarse en alguna de las categorías previamente descritas, previo informe oficial que sustente el estado del bien aprehendido.⁴

Por su parte, respecto a aquellos bienes que sean susceptibles de daño o deterioro o que los mismos evidencien avanzado estado de deterioro, el citado Decreto Ejecutivo N°.359 de 2015, determina lo siguiente:

“Artículo 36. Una vez que el agente instructor dé a conocer a la dirección, la aprehensión de bienes susceptibles de daño o deterioro o que los mismos evidencien avanzado estado de deterioro, la Dirección elaborará el informe de avalúo y procederá a su venta o arrendamiento de acuerdo al procedimiento de subasta pública de acuerdo a la ley de contrataciones públicas.

Lo mismo ocurrirá cuando el Juez de la causa ordene mediante sentencia ejecutoriada el comiso de bienes, instrumentos, dineros o valores utilizados o provenientes, de la comisión de delitos citados en el artículo 29 del Texto Único de la Ley 23 de 1986.”

Se desprende con meridiana claridad que, una vez el agente instructor dé a conocer a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, que los bienes aprehendidos son susceptibles de daño o deterioro o que evidencien un avanzado estado de deterioro, ésta elaborará un informe de avalúo y posteriormente procederá a su venta o arrendamiento de acuerdo al procedimiento de subasta pública de acuerdo a la Ley de Contrataciones Públicas; así como las reglas establecidas en el artículo 40 del propio Decreto Ejecutivo.

Éste instrumento (*el Decreto*), en cuanto a la donación de bienes aprehendidos y comisados (*perecederos o gravemente deteriorados*), determina que previo inventario y avalúo de los bienes, la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, podrá mediante Resolución motivada, disponer su donación a favor de instituciones públicas, educativas, de beneficencia o religiosas.⁵

Nuestras conclusiones:

1. Éste Despacho es del criterio jurídico que la facultad otorgada a la Dirección de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para subastar bienes aprehendidos producto de procesos judiciales, se encuentra revestida de limitaciones legales al no ser ésta una atribución otorgada de forma absoluta, lo que obliga a que dichos bienes permanezcan aprehendidos hasta que el juez de la causa determine su destino mediante sentencia en firme; no obstante ésta facultad (de

⁴ Cfr. Artículo 35, Ibídem.

⁵ Cfr. Artículo 51, Ibídem.

subastar bienes) podrá ser ejercida bajo ciertas condiciones o supuestos dados por Ley.

2. Somos de la opinión que tanto la Ley N°.57 de 17 de septiembre de 2013, que reforma la Ley N°.23 de 1986; en concordancia con el Decreto Ejecutivo N°.24 de 3 de mayo de 2015; y el Decreto Ejecutivo N°.359 de 4 de agosto de 2015, dan competencia efectiva y suficiente a la Dirección de Administración de Bienes Aprehendidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para subastar bienes producto de aprehensiones sin que los procesos tengan sentencia debidamente ejecutoriada; siempre y cuando la aprehensión recaiga sobre bienes que puedan dañarse o deteriorarse o que su custodia y mantenimiento resulten onerosos para el Estado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc