



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 29 de septiembre de 2022.
Nota C-167-22

Licenciado
Juvy Cano Saldaña
Administrador de la
Agencia Panamá Pacífico
Ciudad.

Ref.: Alcance de la competencia del Administrador en cuanto a la disposición de bienes del Estado.

Señor Administrador:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su Nota APP/ADM/551-2022 de 9 de septiembre de 2022, recibida el día 13 de mismo mes y año, mediante la cual consulta lo siguiente:

- “1. Si los contratos o acuerdos, sean estos de carácter onerosos (**sic**) o de mera gratuidad otorgados en uso, a favor de entes privados, entidades estatales o municipales, para la disposición de bienes del Estado, pueden ser autorizados por el Administrador de la Agencia Panamá Pacífico, cumpliendo con la ley de contrataciones públicas.
2. Si los contratos o acuerdos, sean estos de carácter oneroso de mera gratuidad otorgados en uso, a favor de entes privados, entidades estatales o municipales, para la disposición de bienes del Estado requieren autorización previa de la Junta Directiva del Área Económica Especial Panamá Pacífico.
3. Que (**sic**) estatus presentarán los contratos vigentes, suscritos bajo el criterio actual de la Agencia Panamá Pacífico a través del artículo 30, numeral 14.”

Con relación a su primera y segunda interrogantes, esta Procuraduría es del criterio que los contratos o acuerdos que se otorguen mediante subasta pública, cuyo objeto sea dar en uso bienes de la Agencia Panamá Pacífico, a favor de entes privados, entidades estatales o municipales, sean estos onerosos o gratuitos (v.g., los contratos de alquiler o los contratos de uso temporal a título gratuito), podrán ser autorizados por el Administrador de la Agencia Panamá Pacífico, cuando el **valor estimado** de los mismos, determinado en conformidad con la ley de contrataciones públicas, no exceda de setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00); correspondiéndole la Junta Directiva la aprobación de la contratación respectiva si el aludido valor, supera a esa cifra.

Sobre su tercera interrogante, es la opinión de este Despacho, que tales actos administrativos se presumen legales y surten todos sus efectos jurídicos, mientras no sean declarados contrarios a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes; ello, en atención al Principio de Presunción de Legalidad, desarrollado por los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general.

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

En lo concerniente a sus dos primeras interrogantes, sobre si el Administrador de la Agencia Panamá Pacífico, tiene competencia para autorizar contratos o acuerdos, a favor de entes privados, entidades estatales o municipales, sean estos onerosos o de mera gratuidad, en virtud de los cuales se disponga u otorgue en uso bienes del Estado, o si dichos contratos requieren autorización previa de la Junta Directiva, es preciso iniciar señalando que la Ley N°41 de 20 de julio de 2004, crea un régimen especial para el establecimiento y operación el Área Panamá Pacífico¹ y una *entidad autónoma* denominada Agencia Panamá Pacífico, a la cual corresponde su implementación.

Uno de los objetivos principales de la Agencia, de conformidad con la aludida ley, es ejercer en forma autónoma la custodia, conservación, aprovechamiento, administración y **disposición** de los Bienes del Área Panamá Pacífico. En tal sentido, el numeral 3 del artículo 5; los numerales 12 y 14 del artículo 6; y los artículos 13 y 15 de la Ley N°41 de 2004, señalan lo siguiente:

“Artículo 5. La agencia tiene como objetivos principales:

(...)

3. Ejercer de forma autónoma la custodia, la conservación, el aprovechamiento, la administración y *la disposición de los bienes del Área Panamá-Pacífico, en coordinación con los organismos competentes del Estado.*

(...).”

“Artículo 6. *La Agencia, de acuerdo con la estructura orgánica y administrativa establecida en la presente Ley, ejercerá las siguientes funciones:*

(...)

12. Custodiar, conservar y administrar los bienes del Área Panamá-Pacífico.

14. *Contratar* bajo las modalidades de *arrendamiento*, venta, concesión, fideicomiso, cesión, usufructo, uso temporal, custodia e hipoteca y *demás formas de disposición de bienes, salvaguardando siempre los intereses del Estado.* La Agencia tendrá facultad de celebrar contratos para la disposición de los bienes *sujetos a las aprobaciones y conceptos favorables requeridos por la legislación vigente en materia de contratación pública.*

(...).”

“Artículo 13. *Toda contratación que requiera la Agencia se realizará conforme a lo establecido en las disposiciones legales vigentes que regulan y reglamentan la contratación pública, sin perjuicio de lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 15 de la presente Ley.”*

“Artículo 15. El Estado es el titular de los bienes que se encuentran dentro del Área Panamá-Pacífico al tiempo de entrada en vigencia de la presente Ley, y de otros bienes inmuebles que

¹ Anteriormente denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá Pacífico, adquirió la denominación Agencia Panamá Pacífico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N°11 de 6 de marzo de 2013.

construya la Agencia, así como de los muebles, títulos valores y derechos adquiridos por esta. *La agencia tendrá la facultad de custodia, administración, conservación y disposición, por medio de todo tipo de arrendamiento, venta, concesión, permuta, fideicomiso, dación en pago, cesión, usufructo, uso temporal, custodia, hipoteca, y demás formas de disposición de bienes, incluyendo opciones de compra. La Agencia podrá negociar y acordar los pagos que deberá recibir en contraprestación por las operaciones de disposición de bienes antes mencionados, al contado, a plazos o bajo cualesquiera otras modalidades de arreglos financieros, incluyendo el reconocimiento de crédito por inversión, salvaguardando siempre los mejores intereses del Estado.*

La Agencia podrá disponer *en venta*, mediante el proceso de licitación pública, de los *bienes bajo su custodia y administración* para desarrollos residenciales. Respecto del resto de los bienes bajo la custodia y administración de la Agencia, *excluyendo los bienes ubicados en el área destinada al desarrollo de actividades aeroportuarias*, conforme sea delimitada mediante Resolución Administrativa expedida por la Autoridad Aeronáutica Civil, la Agencia podrá disponer *en venta* hasta el veinticinco por ciento (25%) de ellos.

La Agencia podrá otorgar *en arrendamiento* o concesión los *Bienes bajo su custodia y administración* mediante contratos *cuyos términos de vigencia podrán extenderse hasta cuarenta años, prorrogables hasta un máximo de cuarenta años más.*

Conforme a los procedimientos legales vigentes sobre la materia, *el concesionario o arrendatario de dichos bienes podrá inscribir a su favor las mejoras que edifique sobre ellos.*”

Como es posible apreciar, la Agencia Panamá Pacífico está facultada legalmente, entre otras cosas, para disponer de los bienes bajo su custodia y administración, mediante arrendamiento, venta, uso temporal, entre otras modalidades; ejercicio funcional que deberá ejercerse en coordinación con los organismos competentes del Estado, **de acuerdo con la estructura orgánica y administrativa establecida en la Ley N°41 de 2004**, salvaguardando siempre los intereses del Estado y con sujeción a las disposiciones legales vigentes que regulan y reglamentan la contratación pública *-incluyendo lo concerniente a las aprobaciones y conceptos favorables requeridos-* y, a las restricciones y términos que señala el artículo 15 de la aludida Ley.

En lo referente a la autoridad o funcionario competente de acuerdo con la estructura orgánica y administrativa de la Agencia, para autorizar la suscripción del respectivo contrato de arrendamiento, el numeral 10 del artículo 26 de la Ley N°41 de 2004, en concordancia con el numeral 14 del artículo 30 de la misma excerpta, disponen lo siguiente:

“**Artículo 26.** La **Junta Directiva** tendrá las siguientes funciones:
(...)

10. **Autorizar la contratación de toda clase de arrendamiento**, venta, concesión, permuta, fideicomiso, dación en pago, cesión, usufructo, *uso temporal*, custodia e hipoteca, y demás formas de disposición de bienes, salvaguardando siempre los intereses del

Estado, **por una cuantía superior a los setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00)**, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de esta Ley.” (Subraya, cursiva y resaltado del Despacho).

“**Artículo 30.** Son funciones del **Administrador:**

(...)

14. **Autorizar, de conformidad con el artículo 13 de esta Ley, la contratación bajo toda clase de arrendamiento, venta, concesión, permuta, fideicomiso, dación en pago, cesión, usufructo, uso temporal, custodia, hipoteca, y demás formas de disposición de bienes, salvaguardando siempre los intereses del Estado, por una cuantía de hasta setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00).**” (Subraya, cursiva y resaltado del Despacho).

Las normas legales citadas, las cuales revisten carácter especial, establecen el umbral económico de la función atribuida a la Junta Directiva y al Administrador, respectivamente, de autorizar los actos de manejo que conlleven la disposición de bienes públicos, incluyendo dentro de esta categoría el arrendamiento, la venta, uso temporal, y demás formas de disposición de bienes, que se encuentren bajo la custodia y administración de la Agencia Panamá Pacífico.

En cuanto al criterio a aplicar para la determinación de la cuantía del contrato de arrendamiento de bienes mediante subasta pública, siendo que al tenor del artículo 13 de la Ley N°41 de 2004, ya citado, “*Toda contratación que requiera la Agencia se realizará conforme a lo establecido en las disposiciones legales vigentes que regulan y reglamentan la contratación pública, ...*”², se deberá atender a lo previsto en los numerales 1, 2 y 9 del artículo 63 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley N°153 de 2020, en concordancia con el artículo 76 del mismo cuerpo de normas, cuyo texto expresa lo siguiente:

“**Artículo 63. La venta o el arrendamiento de los bienes muebles e inmuebles del Estado podrán realizarse mediante subasta pública, y para ello se seguirán las reglas siguientes:**

1. **Podrá ser realizada** por el Ministerio de Economía y Finanzas, en el caso de los bienes muebles e inmuebles de la nación, **por las entidades autónomas** y semiautónomas **que tengan patrimonio propio, en caso de bienes de su propiedad.**
2. Se anunciará, mediante publicación, en la forma y con la antelación establecidas en los artículos 47 y 48, de acuerdo con la **cuantía del acto público.** En adición a lo anterior, deberán incluirse los bienes que hayan de venderse o arrendarse, el lugar en que se encuentran, **el valor estimado de cada uno** y la hora de inicio y finalización de a subasta. El período de duración de

² Concordante con el artículo 1 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública ordenado por la Ley N°153 de 2020, cuyo texto reza:

“**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:

(...)

3. **La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.**

(...)” (Resaltado del Despacho)

la subasta no será mayor de dos horas. En caso de venta de bienes muebles, el precio de venta corresponderá al 80% del valor estimado del bien.

...

9. **El valor estimado del bien será determinado por el promedio que resulte entre el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el valor del avalúo realizado por la Contraloría General de la República.**

....

“**Artículo 76. Avalúo.** Los bienes muebles o inmuebles que el Estado vaya a disponer deberán ser avaluados por dos peritos, uno designado por el Ministerio de Economía y Finanzas y otro por la Contraloría General de la República, los cuales en promedio determinarán su valor estimado. ...”. (Resaltado y cursiva del Despacho)

A juicio de este Despacho, del texto de las normas legales citadas se infiere que tanto para la *venta*, como para los *arrendamientos* de bienes del Estado bajo la custodia y administración de la Agencia Panamá Pacífico, *mediante pública subasta*, el criterio a emplear para la determinación de la cuantía del acto público es el mismo, es decir, **el valor estimado del bien, determinado por el promedio que resulte entre el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el valor del avalúo realizado por la Contraloría General de la República.**

De allí que, en la opinión de este Despacho los contratos o acuerdos que se otorguen mediante subasta pública, cuyo objeto sea dar en uso de bienes de la Agencia Panamá Pacífico, a favor de entes privados, entidades estatales o municipales, sean estos onerosos o gratuitos (v.g., los contratos de alquiler o los contratos de uso temporal a título gratuito), podrán ser autorizados por el Administrador de la Agencia Panamá Pacífico, cuando el **valor estimado** de los mismos, determinado en conformidad con la ley de contrataciones públicas, no exceda de setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00); correspondiéndole la Junta Directiva la aprobación de la contratación respectiva cuando el valor estimado del bien sea superior a esa cifra. De este modo doy repuesta a sus primeras interrogantes, respectivamente.

Siendo ello así, esta Procuraduría mantiene el criterio previamente externado mediante la Nota C-113-16, de 7 de noviembre de 2016, en el caso de los *contratos de uso temporal a título gratuito*; opinión que igualmente resulta aplicable tratándose de *subastas de bienes públicos mediante venta o arrendamiento*, como ya se ha señalado. En su parte medular, la mencionada opinión jurídica señala siguiente:

“...

Así pues, a juicio de este Despacho, tratándose de contratos gratuitos, las normas contempladas en el numeral 10 del artículo 26 y el numeral 14 del artículo 30 de la Ley 41 de 2004, deberán interpretarse de manera acorde con la regla común para la disposición de bienes del Estado, contenida en el numeral 1 del artículo 49 de la Ley 22 de 2006, en concordancia con el artículo 60 de la misma excerta, conforme a la cual, la autoridad competente para autorizar la disposición de bienes estatales (en ese caso, mediante venta o arrendamiento) deberá establecerse en atención al **“valor real” o “cuantía” del bien, determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Economía y**

Finanzas, y la Contraloría General de la República; tal y como se ha venido haciendo, por ejemplo, en los actos de asignación de bienes nacionales, en uso y administración, otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de otras instituciones y entidades del Estado.

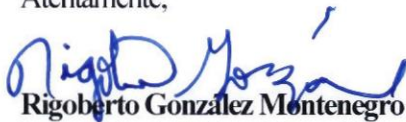
En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho concluye, en respuesta a su primera y segunda interrogantes, que los contratos interadministrativos de “comodato” o “uso temporal” a los cuales se refiere su consulta, se enmarcarán en el supuesto de hecho establecido en el numeral 14 del artículo 30 de la Ley 41 de 2004, que atribuye a la Junta Directiva de la Agencia Panamá-Pacífico, competencia para autorizar los actos de disposición de bienes, si su valor supera los setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00), toda vez que, en ese caso específico, por tratarse de un contrato gratuito, el término “cuantía” deberá entenderse referido al **“valor real” del bien.**

....”

En lo que concierne a su tercera interrogante, sobre cuál sería el estatus de los contratos suscritos bajo el criterio actual de la Agencia Panamá Pacífico a través del artículo 30, numeral 14; este Despacho opina que en atención a al Principio de Presunción de Legalidad, desarrollado por los artículos 15 del Código Civil y 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, tales actos administrativos se presumen legales y surten todos sus efectos jurídicos, mientras no sean declarados contrarios a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Damos respuesta de este modo a sus interrogantes, señalándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a las preguntas formuladas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc
C-149-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**