



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de noviembre de 2021
C-199-21

Licenciado
Yuvi Cano Saldaña
Administrador General de la
Agencia Panamá-Pacífico
Ciudad.

Ref.: Facultad de la Agencia Panamá-Pacífico para solicitar Fianza de Cumplimiento en los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles que celebre con otras instituciones estatales.

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su Nota APP/ADM/AL/536-2021 de 1 de noviembre de 2021, recibida el día 9 del mismo mes, en la que le consulta a la Procuraduría de la Administración si la Agencia Panamá-Pacífico tiene facultad para “solicitar Fianza de Cumplimiento a las instituciones estatales, que sean beneficiarias con la asignación de un bien inmueble”, que resulte propiedad de esta Agencia.

Sobre el particular, debo señalar que el artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, dispone que nuestras actuaciones “*se extenderán al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales*” y ocurre que el artículo 121 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 20 de mayo de 2020, dispone lo siguiente:

“Artículo 121. Competencia de la Contraloría General de la República. *La Contraloría General de la República absolverá las consultas sobre cualquier aspecto de la constitución, ejecución y extinción de las garantías que se constituyan para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades públicas, conforme a lo establecido en las normas jurídicas vigentes*

Las entidades públicas o entes nacionales o extranjeros no podrán limitar, negociar o disminuir la potestad de la Contraloría General de la República en esta materia.

Las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado serán reglamentadas por la Contraloría General de la República, en la que incluirá los modelos de fianzas correspondientes.” (Letras en cursivas de la Procuraduría).

De la lectura del artículo anterior, podemos apreciar que le corresponde a la Contraloría General de la República absolver las consultas, relacionadas con la constitución de las fianzas de cumplimiento que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado; no obstante, procedemos por esta vía a darle una orientación general, sin adelantar criterio sobre el particular, señalándole que la orientación externada en la presente nota, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado. Veamos:

La Ley N° 41 de 20 de julio de 2004, “Que crea un Régimen Especial para el Establecimiento y Operación del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, y una Entidad Autónoma del Estado, denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico”, señala en sus artículos 4 y 5 lo siguiente:

“**Artículo 4.** Se crea una entidad autónoma del Estado, denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, en lo sucesivo denominada la Agencia o la Agencia del Área Panamá Pacífico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno y sujeta a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo. ...”.

“**Artículo 5.** La Agencia tiene como objetivos principales:

1. Administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, contratos, estrategias, normas legales y reglamentarias, planes y programas que estén relacionados, de manera directa, indirecta o conexas, con el funcionamiento y desarrollo del Área Panamá-Pacífico.
2. Promover el desarrollo del Área Panamá-Pacífico, de manera que se obtenga el mayor aprovechamiento de sus recursos y facilidades, el incremento de la inversión y la generación de empleos, a fin de lograr el máximo beneficio para el país.
3. Ejercer en 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.

4. Regular todas las actividades económicas de las personas naturales o jurídicas que se establezcan dentro del Área Panamá –Pacífico, así como de los trabajadores, visitantes y residentes.” (Subraya la Procuraduría).

En debida concordancia a lo anterior, el artículo 6 de la precitada Ley N° 41 de 2004 establece las funciones que realiza la Agencia Panamá-Pacífico y de igual modo, el artículo 15 lex cit, dispone que dicha entidad tendrá la facultad de custodia, administración, conservación y disposición, por medio de todo tipo de, entre otros actos, de todo tipo de arrendamiento y demás formas de disposición de bienes:

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

1. ...
12. Custodiar, conservar y administrar los Bienes del Área Panamá-Pacífico.
13. Celebrar actos, operaciones y contratos para la prestación de todo tipo de servicios, obras, asistencia técnica, adquisición de equipos y suministro, construcción de infraestructuras e instalaciones, así como todo lo requerido para el buen funcionamiento de la Agencia y el desarrollo 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 la 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 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 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 plazo 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 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." (Subraya la Procuraduría).

Asimismo, el artículo 26 contiene las funciones de la Junta Directiva de la entidad, entre las cuales cabe destacar, las de autorizar la contratación de toda clase de arrendamientos, por una cuantía superior a los setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00), de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 41 de 2004, mientras que las funciones del administrador están contempladas en el artículo 30 de la misma Ley 41, entre las que se encuentran la de autorizar, la celebración de actos, operaciones, convenios y contratos para la prestación de todo tipo de servicios, obras, asistencia técnica, adquisición de equipos, suministro, construcción de infraestructuras e instalaciones, así como todo lo requerido para el buen funcionamiento de la Agencia y el desarrollo del Área Panamá-Pacífico, y autorizar la contratación bajo toda clase de arrendamiento, 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), todo de acuerdo a lo que señala el artículo 13 de la Ley N° 41 de 2004.

El artículo 13 de la precitada Ley es la que señala que "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," y el tercer párrafo de dicho artículo 15 es el que señala que la Agencia podrá otorgar en arrendamiento los Bienes bajo su custodia y administración mediante contratos cuyos términos de vigencia podrá extenderse hasta cuarenta años, prorrogables hasta un máximo de cuarenta años.

En lo que respecta a la constitución de Fianza de Cumplimiento para garantizar los posibles incumplimientos, que pudieran darse en cuanto al uso adecuado a los bienes que se otorgan en arrendamiento o a título gratuito, el artículo 121 del Texto Único de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006, preceptúa – como ya se ha indicado –, que las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones del Estado, serán reglamentadas por la Contraloría General de la República y procede acotar que esta institución hizo lo propio mediante el Decreto Núm-

33LEG de 8 de noviembre de 2020, consagrando en su artículo 19 que, entre otros supuestos, no se exigirá fianza de cumplimiento, “En las relaciones contractuales celebradas entre entidades estatales, municipios, juntas comunales o intermediarios financieros y sociedades anónimas en que el Estado sea propietario del cincuenta y un por ciento (51%) o más de sus acciones o patrimonio.”

Por ello se reitera tal como se pudo establecer en líneas precedentes, que la Contraloría General de la República es la entidad competente, la cual por mandato legal, tiene la obligación de absolver las consultas y reglamentar todo lo relacionado a la constitución de las fianzas de cumplimiento, para garantizar las obligaciones que surgen de las relaciones contractuales celebradas entre entidades del Estado, incluso la de suministrar los modelos, como ya lo hizo mediante el citado Decreto Núm- 33LEG. De 8 de noviembre de 2020.

De esta forma, hemos brindado una orientación general a su interrogante, reiterándole que lo externado por esta Procuraduría, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a la pregunta formulada.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac

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**