



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de julio de 2026.
Nota C-100-26

Señor Ministro:

Ref.: Compatibilidad entre las atribuciones reconocidas al Banco Nacional de Panamá en su ley orgánica y las obligaciones de avalúo, control y fiscalización patrimonial establecidas en la Ley No.22 de 2006.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, en atención a la nota MEF-2026-39582 de 24 de junio de 2026, recibida en esta procuraduría el 29 de junio del año en curso, a través de la cual el Director de Bienes Patrimoniales del Estado, nos eleva un número plural de interrogantes, todas relacionadas con la compatibilidad entre las atribuciones privativas, reconocidas al Banco Nacional de Panamá en su ley orgánica, y las obligaciones de avalúo, control y fiscalización patrimonial establecida en la Ley No.22 de 2006 (Texto Único de Contrataciones Públicas), el Código Fiscal, el Decreto Ejecutivo No. 478 de 11 de noviembre de 2011 y, el Manual de Normas Generales y Procedimientos para la Administración y Control de los Bienes Patrimoniales en el Sector Público, aprobado mediante Decreto Ejecutivo No. 32-2017-DMySC.

Al respecto debemos indicar primeramente que, luego de un prolijo análisis y una correcta hermenéutica jurídica, del tema objeto de la consulta, se desprende que la misma busca, que esta Procuraduría emita un criterio legal, respecto de los efectos jurídicos que pueda producir la Resolución No.177-2025-JD de 2 de septiembre de 2025, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, mediante la cual aprobó las Políticas de Bienes Patrimoniales de la institución, disponiendo, según el Director de Bienes Patrimoniales, sobre la reglamentación interna de la donación, venta y traspaso de bienes patrimoniales: *“sin la intervención de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, sin la realización de avalúo oficial por peritos del MEF y de la Contraloría General de la República, y sin la participación de funcionarios de la Contraloría en los actos de verificación y entrega”*.

- Cuestión previa:

A pesar que el propio Director de Bienes Patrimoniales, manifestó en su consulta que: *“Esta Dirección no cuestiona que el Banco Nacional pueda aprobar internamente sus procesos de donación de bienes de cuantía hasta B/.300,000.00 con fundamento en el artículo 77 de la Ley 22 y en el numeral 15 del artículo 14 de su ley orgánica...”*, ha manifestado igualmente

Su Excelencia
FELIPE CHAPMAN
Ministro de Economía y Finanzas.
Ciudad.

que la posición...

que la posición de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, se sustenta entre otras cosas, en tres consideraciones, a saber:

- **Primera. El avalúo oficial es condición previa e ineludible.**
- **Segunda. La excepción del artículo 77 no cubre las competencias del CENA ni del Consejo de Gabinete.**
- **Tercera. La excepción del artículo 77 no deroga el sistema de control patrimonial del Estado¹.** (El resaltado es de la consulta).

Sobre la base de lo arriba expuesto, es preciso explicar al Despacho del respetado señor Ministro, que la génesis puntual del tema objeto de la presente consulta, lo es el acto administrativo emitido por el Banco Nacional de Panamá (*la Junta Directiva*), es decir, la Resolución No.177-20256-JD de 2 de septiembre de 2025, mediante la cual se aprobó las Políticas de Bienes Patrimoniales de la institución.

Entendida ésta (*la génesis de la consulta*), deviene forzosamente advertir que nos encontramos frente a un acto administrativo en firme, materializado (*la Resolución No.177-20256-JD de 2 de septiembre*), la cual goza de presunción de legalidad, mientras no sea recurrida ante la jurisdicción competente. Veamos:

I. Del principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades Descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, señaló lo siguiente: “*Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello*”.

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución Política y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Es decir...

¹ Cada una de las consideraciones fueron expuestas en el texto de la consulta.

Es decir, quien considere que el acto emitido le produzca y/o conculque un derecho subjetivo deberá proceder e interponer los recursos de ley, que, en la esfera gubernativa procedan.

En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando

ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, ordenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.

...”

De lo anterior, se desprende que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En consecuencia, debemos señalar que la Resolución No. 177-2025-JD de 2 de septiembre de 2025, emitida por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, mediante la cual se

aprobó las...

aprobó las Políticas de Bienes patrimoniales de dicha intuición, es un acto administrativo materializado que goza de presunción de legalidad, tiene fuerza obligatoria inmediata, y debe ser aplicado mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes.

Atendido lo que a juicio de este Despacho constituye el origen y la razón de la disconformidad de la Dirección de Bienes Patrimoniales, respecto del acto emitido por la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, y sus posibles efectos, debemos hacer las siguientes conclusiones primarias:

1. Nos encontramos en presencia de un acto administrativo en firme, materializado y, por ende, revestido de presunción de legalidad; por lo tanto, no puede esta Procuraduría emitir un criterio jurídico, pues escapa de nuestras competencias.
2. El artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, dispone que *las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.*
3. La referencia advertida en el numeral anterior (*otros organismos especiales*), nos obliga que, a pesar de no poder emitir un criterio jurídico en esta ocasión, por falta de competencia en el caso que nos ocupa, considerar, en virtud de la importancia del tema hoy consultado, hacer un breve análisis a guisa de orientación.

A juicio de esta Procuraduría, el denominador común que involucra, como bien lo advierte la consulta, la compatibilidad entre las atribuciones reconocidas al Banco Nacional de Panamá, en su ley orgánica y las obligaciones de avalúo, control y fiscalización patrimonial lo son entre otras, las normas contenidas en la Ley No.22 de 2006 (Texto Único de Contratación Pública). Es por ello, que haremos la siguiente referencia.

II. Del Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas².

Como se puede observar de lo planteado en el presente memorial, la Junta Directiva del Banco Nacional de Panamá, emitió la Resolución No.177-2025-JD de 2 de septiembre de 2025, mediante la cual se adoptaron las Políticas de Bienes Patrimoniales de dicha institución, estableciendo una reglamentación interna de la donación, venta y traspaso de bienes patrimoniales, presuntamente sin la intervención de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado, sin contar con el avalúo oficial, por peritos del Ministerio de Economía y Fianzas y de la Contraloría General de la República, y sin la participación de

funcionarios de la...

² Publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 29107-A del lunes 7 de septiembre de 2020.

funcionarios de la Contraloría en los actos de verificación y entrega; fundamentando la emisión de la citada Resolución, en el artículo 77 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 77. Donación. Solo se podrá enajenar bienes públicos, a título de donación, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor de entidades o dependencias públicas y para beneficio de asociaciones sin fines de lucro que realicen actividades de interés nacional o social de dichos bienes.

La donación será aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando la cuantía del bien no sobre pase los trescientos mil balboas (B/.300,000.00). En caso de los intermediarios financieros y de las sociedades anónimas de las que el Estado sea propietario del 51% o más de las acciones o patrimonio, la donación se ajustará a lo dispuesto en sus leyes orgánicas, sin requerir la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuando las donaciones sobrepasen los trescientos mil balboas (B/.300,000.00) sin exceder los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), será aprobada por el Consejo Económico Nacional, y si la cuantía del bien excede los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), le corresponderá al Consejo de Gabinete aprobar la donación”

De lo anterior, se desprende que el propio Texto Único de Ley No.22 de 2006, estableció previamente un procedimiento en cuanto a la enajenación de los bienes públicos, a título de donación, y el procedimiento a seguir en cuanto el mando de las donaciones.

Así mismo, la referida normativa creó la Dirección General de Contrataciones Públicas como entidad autónoma, con patrimonio propio, personería jurídica, con autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, que tendrá facultad para regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratista que realicen las instituciones estatales, sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a las políticas del Órgano Ejecutivo, para lo cual el enlace será el Ministerio de Economía y Finanzas³; otorgándole a la Dirección General de Contrataciones Públicas, la competencia privativa para absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la Ley No.22 de 2006. Veamos:

“Artículo 15. Competencia: Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:

- 1. Absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la presente Ley.*
- 2. ...” (Lo destacado es nuestro).*

De la norma...

³ Cfr. artículo 14 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, Texto Único del 2020).

De la norma legal, queda claro que la Dirección General de Contrataciones Públicas, es la institución competente, a la cual corresponde, por mandato legal absolver las consultas en materia de implementación y aplicación de la citada ley, como lo la interpretación y aplicación del artículo 77 de la Ley No.22 de 2006.

Por lo anteriormente expuesto, recomendamos muy respetuosamente al Despacho del señor Ministro, que se pueda elevar en esta ocasión, la consulta a la Dirección General de Contrataciones Públicas, por ser ellos, quienes cuentan con la facultad privativa por mandato legal, para emitir una opinión interpretativa en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/ca/jabsm
Exp. C-095-26

CC. Lic. Raúl Adolfo Moreno Hilbert
Director de Bienes Patrimoniales del Estado