



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de marzo de 2020
C-042-20

Licenciado
Andrés Farrugia
Gerente General
Caja de Ahorros de Panamá
Ciudad.

Ref: Legislación aplicable a los procesos de valuación y arrendamiento de locales para la operación de la entidad.

Señor Gerente General:

Por este medio damos respuesta a su nota N° 2020 (123-01)14 de 22 de enero de 2020, mediante la cual acude a esta Procuraduría a fin de obtener nuestro criterio jurídico con relación a la aplicación privativa del artículo 22, numeral 10 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, modificado por el artículo 17 de la Ley No. 78 de 20 de marzo de 2019, referente a las condiciones especiales que mantiene vuestra entidad bancaria respecto a la valuación y arrendamiento de los locales que la Caja de Ahorros requiera para su propio uso.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000 que llama a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

I. Sobre lo consultado:

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento respecto a la aplicación privativa del artículo 22, numeral 10 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, modificado por el artículo 17 de la Ley No. 78 de 20 de marzo de 2019, referente a las condiciones especiales que mantiene la Caja de Ahorros, como entidad bancaria, respecto a la valuación y arrendamiento de los locales que la misma requiera para su propio uso; y en concordancia con las siguientes interrogantes:

- “1. Si para efectos del arrendamiento de bienes inmuebles, puede procederse conforme lo dispuesto en el artículo 22, numeral 10 de nuestra Ley Especial, a saber, la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, el cual fue modificado por el artículo 17 de la Ley No. 78 de 20 de mayo de 2019; o en caso contrario, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley No. 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020 y señala que la renovación y/o contratación de arrendamiento de oficina por cánones superiores a B/. 10.00 el metro cuadrado o de más de B/. 150,000.00 anual, deberá someterse al Consejo Económico Nacional para su evaluación.”
- “2. Igualmente requerimos su criterio en cuanto a la aplicación privativa y exclusiva de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros, Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, artículo 22, numeral 10, modificado por el artículo 17 de la Ley 78 de 20 de mayo de 2019, respecto a la Ley No. 22 de 27 de junio de 2016 que regula la Contratación Pública en Panamá, artículo 60, sobre el procedimiento para el arrendamiento de bienes por parte del Estado.”

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

En relación a su primera interrogante, esta Procuraduría considera que el numeral 10 del artículo 22 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, como fuera modificado por el artículo 17 de la Ley 78 de 20 de mayo de 2019¹, no es excluyente de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley No. 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, en cuanto a la renovación y/o contratación de arrendamiento de oficinas; en tanto que la norma presupuestaria, así como las de contrataciones públicas, son normas de carácter procedimental; y lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley No. 52 de 2000, como fuera modificado, resulta ser una facultad que dispone un nuevo requisito, de forma sustantiva, a la norma especial.

Respecto a su segunda interrogante, este Despacho estima que el artículo 47 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, como fuera modificado por el artículo 25 de la Ley 78 de 20 de mayo de 2019, es preciso en señalar que “*la adquisición de bienes y servicios, así como la contratación para la ejecución de obras por parte de la Caja de Ahorros se regirán por las normas de la Ley de Contratación Pública*”. Adicionalmente, y en lo relativo a la compra y/o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATM, el propio artículo 47 de la Ley No. 52 de 2000, posterior a la precitada modificación, indica que “*el Banco tendrá la facultad de contratarlos sobre la base de los avalúos realizados por sus valuadores o por una empresa particular valuadora, contratada para tales efectos*”, pero también somete a la entidad a determinadas formalidades en los casos de adquisiciones de bienes y servicios que se realicen mediante procedimiento excepcional de contratación,

¹ Publicada en Gaceta Oficial N° 28737-B de 21 de marzo de 2019.

ciéndolas al Reglamento del Procedimiento Excepcional de Contratación en Caja de Ahorros². Por tanto, estimamos que no existe una aplicación privativa y exclusiva de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros, respecto a la normativa de Contratación Pública vigente, sobre el procedimiento para el para el arrendamiento de bienes por parte del Estado.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dichas opiniones.

III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración:

De conformidad con el artículo 2 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, modificada por la Ley No. 78 de 20 de mayo de 2019, “Que reorganiza la Caja de Ahorros”, ésta es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera; regida principalmente por dicha ley, y por el Decreto Ley 9 de 1998, sobre régimen bancario; sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y a las normas, reglas y requerimientos que, de acuerdo con el régimen bancario, son aplicables al resto de los bancos establecidos en Panamá para el mismo tipo de operaciones de que se trate.

Es claro entonces que la Caja de Ahorros ha sido dotada por mandato legal de una amplia autonomía presupuestaria y financiera, manifiesta en su capacidad para administrar sus activos y pasivos. Sin embargo y pese estas amplias facultades y nivel de autonomía financiera, no menos cierto es que el artículo 47 de la normativa orgánica dispone la manera en la que se realizarán la adquisición de bienes y servicios y la contratación para la ejecución de obras; siendo del contenido siguiente:

“Artículo 47. La adquisición de bienes y servicios, así como la contratación para la ejecución de obras por parte de la Caja de Ahorros se regirán por las normas de la Ley de Contratación Pública.

Se exceptúan de esta regla las contrataciones de servicios públicos, así como de servicios relacionados con el giro normal de sus actividades bancarias y sin los cuales la Caja de Ahorros no podría operar adecuadamente como una entidad bancaria competitiva, de primera línea, como calificadores de riesgo, agencias de información de datos y referencias de crédito, servicios de comunicación y adquisición de bienes propios para la realización de transacciones electrónicas, **compra o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATM**, facilidades de datos, membresías y/o suscripciones en asociaciones bancarias nacionales o internacionales, servicios judiciales para defensa del Banco. Estas contrataciones serán autorizadas por la Junta

² Establecido en Resolución JD No. 25-2019 de 11 de septiembre de 2019 (publicada en Gaceta Oficial N° 28870 de 27 de septiembre de 2019) y las normas subsistentes de la Resolución N° 17-2018 de 24 de septiembre de 2018 (publicada en Gaceta Oficial N° 28639 de 23 de octubre de 2018), modificada por la Resolución N° 24-2019 de 23 de agosto de 2019 (publicada en Gaceta Oficial N° 28851-B de 2 de septiembre de 2019).

Directiva o delegadas por esta de acuerdo con lo establecido en esta Ley y sus pagos se tramitarán como gasto de operaciones financieras.

En el caso de la compra y/o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATM, el Banco tendrá la facultad de contratarlos sobre la base de los avalúos realizados por sus valuadores o por una empresa particular valuadora, contratada a tales efectos.

En los casos en que la adquisición de bienes y servicios se realice mediante procedimiento excepcional de contratación, esta se fundamentará en alguna de las causales de excepción previstas en la Ley de Contratación Pública, debiéndose sustentar mediante resolución debidamente motivada, expedida por la Junta Directiva o por quien esta delegue, según corresponda.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Del contenido del precitado artículo se infieren varios aspectos relevantes, a saber: el primero, es la obligación de la Caja de Ahorros de someter la adquisición de bienes y servicios, así como la contratación para la ejecución de obras, a las normas de la Ley de Contratación Pública (entendiéndose por ella el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 2017, y reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 con sus respectivas modificaciones); la segunda, la existencia de excepciones de esta regla para determinadas contrataciones, entre las que figuran la **compra o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATMs**; la tercera, la posibilidad que tendría el Banco, en el caso de la compra y/o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATMs, de contratar sobre la base de los avalúos realizados por sus valuadores o por una empresa particular valuadora, contratada a tales efectos; y la cuarta, la obligatoriedad que mantiene la Junta Directiva de **autorizar** estas contrataciones, **sustentarlas** mediante resolución debidamente motivada, y, por consiguiente, **ceñirse a los reglamentos** que rigen el procedimiento para la selección de contratista y la celebración de contratos en general, como fueran adoptados por la Junta Directiva de la Caja de Ahorros en virtud de sus facultades establecidas en el artículo 14 de su Ley Orgánica.

En relación a este último punto, es menester señalar que la Junta Directiva, con base en las atribuciones que le fueran conferidas mediante la Ley No. 52 de 2000, modificada por la Ley No. 78 de 2019, emitió la Resolución JD N° 25-2019 de 11 de septiembre de 2019, relativa al Reglamento del Procedimiento Excepcional de Compras mediante Ley Orgánica, que precisa, en su artículo quinto, la compra y/o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATMs como un procedimiento excepcional para contrataciones; estableciendo, para tales efectos, el procedimiento tanto para su solicitud como para su contratación.

Cabe señalar que el Reglamento del Procedimiento Excepcional de Contratación de la Caja de Ahorros data del año 2001, cuando la Junta Directiva de dicha institución, emitió la Resolución JD N° 05-2001 de 22 de marzo de 2001, que fuera publicada en la Gaceta

Oficial N° 24,275 de 4 de abril de 2001, siendo modificado posteriormente en diversas ocasiones³.

En cuanto a lo consultado sobre especialidad de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros en contrariedad a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto General del Estado, reiteramos el criterio vertido en la Consulta C-021-20 de 9 de marzo de 2020, dirigida a la entidad bajo su cargo, donde señaláramos lo siguiente:

“En concordancia, el artículo 249 de la Ley de Presupuesto General del Estado, el cual precisa el ámbito de aplicación subjetivo de dicha excerta legal, dispone lo siguiente:

“**Artículo 249. Ámbito.** Las Normas Generales de Administración Presupuestaria se aplicarán para el manejo del Presupuesto y **serán de obligatorio cumplimiento para** las Instituciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y **los intermediarios Financieros.** (...)” (Resaltado del Despacho)

Siendo que como ya se ha indicado, la Caja de Ahorros ha sido catalogada para fines presupuestarios como un “intermediario financiero”, dentro del subsector “instituciones financieras”, a juicio de este Despacho, **es claro también, que deberían serle aplicables las normas generales de administración presupuestaria** en ella contenidas.”

Por tanto, y en virtud de lo anterior, corresponde a la Caja de Ahorros la observancia del artículo 291 de la Ley No. 110 de 12 de diciembre de 2019, “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2020”, que señala lo siguiente:

“**Artículo 291. Renovación y/o contratación de arrendamiento de oficinas.** Cuando una entidad requiera prorrogar o contratar un nuevo arrendamiento de oficinas, cuyo monto sea superior a B/.150,000.00 anual o el canon de arrendamiento mensual a pagar sea superior a B/. 10.00 por m², deberá someterlo a la consideración del Consejo Económico Nacional para su evaluación, y requerirá de la certificación de la partida presupuestaria por la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, en la que conste que cuenta con la asignación presupuestaria correspondiente.”

Como se aprecia, la norma legal citada obliga a las entidades que requieran prorrogar o contratar un nuevo arrendamiento de oficinas, cuyo monto sea superior a B/.150,000.00 anual o el canon de arrendamiento mensual a pagar sea superior a B/. 10.00 por m², a someterlo a la consideración del Consejo Económico Nacional para su evaluación; no

³ Cfr. Resolución JD N° 50-2005 de 12 de octubre de 2005, G.O. N° 25,421; Resolución JD N° 51-2006 de 28 de diciembre de 2006, G.O. N° 25,901; Resolución JD N° 14-2011 de 6 de diciembre de 2011, G.O. N° 26,931; Resolución JD N° 19-2007 de 25 de mayo de 2017, G.O. N° 28,311; Resolución JD N° 17-2018 de 24 de septiembre de 2018, G.O. N° 28,639; y, JD No.24-2019 de 23 de agosto de 2019, G.O. N° 28,851-B, todas de la Junta Directiva de la Caja de Ahorros.

siendo esto excluyente del nuevo requisito que impone el numeral 10 del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros relativo a los avalúos.

Así, en cuanto a sus señalamientos respecto a las condiciones especiales que mantiene vuestra entidad bancaria respecto a la valuación y arrendamiento de los locales que la Caja de Ahorros requiera para su propio uso, ya sea para establecer una sucursal o una oficina administrativa, somos del criterio que ello debe ceñirse al artículo quinto del Reglamento del Procedimiento Excepcional de Contratación en Caja de Ahorros, establecido en Resolución JD No. 25-2019 de 11 de septiembre de 2019; y mantener el apego a las normas subsistentes de la Resolución N° 17-2018 de 24 de septiembre de 2018 (modificada por la Resolución N° 24-2019 de 23 de agosto de 2019) que le sean concordantes.

El precitado señalamiento no es excluyente de la aplicación de las normas de Contratación Pública contenidas en el Texto Único de la Ley No. 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley No. 61 de 2017, y reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 40 de 10 de abril de 2018 con sus respectivas modificaciones; así como la observancia de circulares y/o memorandos que al efecto profiera el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

En consecuencia, este Despacho concluye lo siguiente:

1. El numeral 10 del artículo 22 de la Ley No. 52 de 13 de diciembre de 2000, como fuera modificado por el artículo 17 de la Ley 78 de 20 de mayo de 2019, no es excluyente de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley No. 110 de 12 de noviembre de 2019, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2020, en cuanto a la renovación y/o contratación de arrendamiento de oficinas; en tanto que la norma presupuestaria, así como las de contrataciones públicas, son normas de carácter procedimental; y lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley No. 52 de 2000, como fuera modificado, resulta ser una facultad que dispone un nuevo requisito, de forma sustantiva, a la norma especial.
2. El artículo 47 de la Ley No. 52 de 2000, como fuera modificado por el artículo 25 de la Ley No. 78 de 2019, es preciso en señalar que *“la adquisición de bienes y servicios, así como la contratación para la ejecución de obras por parte de la Caja de Ahorros se regirán por las normas de la Ley de Contratación Pública”*.
3. En lo relativo a la compra y/o alquiler de espacios para establecer sucursales y/o ATM, *el Banco tiene la facultad de contratarlos sobre la base de los avalúos realizados por sus valuadores o por una empresa particular valuadora, contratada para tales efectos*”, pero también se encuentra sometido a determinadas formalidades en los casos de adquisiciones de bienes y servicios que se realicen mediante procedimiento excepcional de contratación, ciñéndolas al Reglamento del Procedimiento Excepcional de Contratación en Caja de Ahorros.

4. No existe una aplicación privativa y exclusiva de la Ley Orgánica de la Caja de Ahorros, respecto a la normativa de Contratación Pública vigente, sobre el procedimiento para el para el arrendamiento de bienes por parte del Estado.
5. Las entidades, incluyendo a la Caja de Ahorros, que requieran prorrogar o contratar un nuevo arrendamiento de oficinas, cuyo monto sea superior a B/.150,000.00 anual o el canon de arrendamiento mensual a pagar sea superior a B/. 10.00 por m², deberán someterlo a la consideración del Consejo Económico Nacional para su evaluación.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ mork