



Consulta No. 349

*República de Panamá*

Panamá, 23 de diciembre de 1998.

*Procuraduría de la Administración*

Doctor

Harley James Mitchell D.

Secretario General de la

Asamblea Legislativa

E. S. D.

Señor Secretario General:

En cumplimiento del artículo 348, numeral 4, del Código Judicial, que nos faculta para absolver Consultas a los funcionarios públicos administrativos, que nos indagan sobre la interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir, procedemos a absolver su interesante Consulta, relacionada con la interpretación de los artículos 12 y 13, numeral 3, de la Ley N°5 de 18 de abril de 1988, "Por la cual se establece y regula el sistema de ejecución de obras públicas por el sistema de concesiones administrativas y se adoptan otras disposiciones", en concordancia con lo establecido en los artículos 1° y 76 de la Ley N°56 de 27 de diciembre de 1995, "por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones".

Para tener una visión más amplia sobre el punto consultado, nos permitimos transcribir los preceptos legales antes mencionados, de la siguiente manera:

Artículos 12 y 13 de la Ley No. 5 de 1998:

"Artículo 12: En los convenios de concesión administrativa se consignará por lo menos:

1. El nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario,
2. El objeto de la concesión;
3. El plazo de la concesión;
4. El monto de la inversión por el concesionario,
5. La delimitación de la zona objeto de la concesión, se se tratare de carretera, autopista o vía pública. La concesión en este caso, llevará implícita la autorización por el uso y explotación de las tierras nacionales dentro de las cuales se ejecutará la obra y lleva implícita,

- igualmente, la declaratoria de utilidad bruta de la obra, para los efectos de su adquisición o, en su defecto expropiación conforme a las disposiciones del Código Judicial;
6. Las condiciones generales y especiales de la concesión y los derechos y obligaciones inherentes a la misma;
  7. Las características y plan general de las obras a realizar;
  8. El plazo para la iniciación y terminación de las obras físicas;
  9. Las garantías y fianzas que deba prestar el concesionario;
  10. Las tarifas, así como el sistema para su revisión, las que deberán ser aprobadas por el Consejo de Gabinete;
  11. Los supuestos y consecuencias del rescate administrativo de la concesión;
  12. Las causales de caducidad de la concesión, entre las cuales deben figurar necesariamente las contenidas en el artículo 16;
  13. El sometimiento expreso del concesionario, al régimen jurídico establecido en ésta ley; y
  14. El tiempo de duración y el monto total recuperable. Este monto incluirá la inversión y una ganancia razonable debidamente pactada. Sin perjuicio de los derechos especiales contemplados en esta ley en beneficio del concesionario, la concesión especificará que la misma se extinguirá cuando cualquiera de las dos condiciones se de primero.

Artículo 13: Los concesionarios están obligados a lo siguiente:

- .... Las demás condiciones que fije el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda
3. Ampliar las obras e instalaciones en la forma prevista en la concesión administrativa cuando proceda;
- ....”

Artículo 1 y 76 de la Ley No. 56 de 1995:

Al interpretar lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N°5 de 1988, observamos que el mismo se limita a consignar los requisitos que debe contener todo Convenio de Concesión Administrativa, encontrándose un vacío legal en torno a las modificaciones o adiciones que pueda sufrir un Contrato de Concesión Administrativa, cuando existan razones de interés público que lo justifiquen, sin embargo, consideramos que nace

## **“Artículo 1: Ambito de aplicación.**

La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realicen el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas, para:

1. La ejecución de obras públicas
2. Adquisición o arrendamiento de bienes
3. Prestación de servicios
4. Operación o administración de bienes
5. Gestión de funciones administrativas.

**PARAGRAFO:** En las contrataciones que realicen los municipios, juntas comunales y locales y, en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta ley en forma supletoria.

## **Artículo 76: Modificaciones y adiciones al contrato en base al interés público**

Cuando el interés público haga indispensable la incorporación de modificaciones en los contratos administrativos, se observarán las siguientes reglas:

1. No podrá modificarse la clase y objeto del contrato
2. Los nuevos costos requerirán las autorizaciones o aprobaciones de acuerdo con su cuantía.
3. Las modificaciones que se realicen al contrato principal formarán parte de este, considerándose el contrato original y sus modificaciones como una sola relación contractual, para todos los efectos legales.
4. El contratista tiene la obligación de continuar la obra.
5. Las demás condiciones que fije el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
6. Se podrá revisar el precio unitario de Un renglón o el valor total del contrato, si las modificaciones alteran en Un veinticinco por ciento (%25), o más, las cantidades del renglón o el valor total o inicial del contrato, respectivamente.”

Al interpretar lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N°5 de 1988, observamos que el mismo se limita a consignar los requisitos que debe contener todo Convenio de Concesión Administrativa, encontrándose un vacío legal en torno a las modificaciones o adiciones que pueda sufrir un Contrato de Concesión Administrativa, cuando existan razones de interés público que lo justifiquen; sin embargo, consideramos que nuestro

Código Civil contempla entre sus normas de interpretación legal que: **“Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.”** (Cfr. Artículo 13 del Código Civil)

Lo expuesto nos evidencia que, ante ese vacío debemos aplicar lo estatuido en el artículo 76 de la Ley N°56 de 1995, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1° y 69 de ese texto legal, que a su vez complementan la norma de interpretación legal indicada en el párrafo anterior.

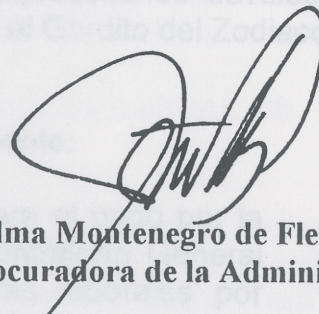
De suerte que, resulta innecesario que se proceda a una modificación o adición a la Ley N°5 de 1988, toda vez que el vacío legal es subsanado con la interpretación extensiva que hemos expresado.

Aunado a lo anterior, este Despacho recomienda tener presente que las adiciones o modificaciones al Contrato original requieren **sin excepción alguna** cumplir con las mismas exigencias y formalidades establecidas en el artículo 76 de la Ley 56 de 1995, así como los Principios que rigen la Contratación Pública en nuestro país, es decir, que esas adiciones o modificaciones al Contrato original, se realicen con transparencia, economía, equilibrio contractual y responsabilidad.

De igual manera deben observarse y cumplirse los postulados que ordena la función administrativa, contenidos en el artículo 15 de la última Ley citada.

Esperando haber absuelto en debida forma la interrogante que nos ha formulado, nos despedimos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,



**Alma Montenegro de Fletcher**  
**Procuradora de la Administración.**

AMdeF/7-11/au

EXAMEN DE LOS HECHOS