

Panamá, 6 de diciembre de 1983.

Ingeniero  
Luis E. Blasco,  
Gerente General del Instituto Nacional de  
Telecomunicaciones:-  
E.      S.      D.

Señor Gerente General:-

Avísole recibo de su atento oficio Nota No. GJ-126,296,  
por medio del cual me consulta lo siguiente:-

Se ajusta a deracho solicitar de nues-  
tra parte el recibo de cuenta cancelada a  
la fecha, a los proveedores a los que se le  
solicite precio, participan en Concursos de  
Precios o en Licitaciones Públicas.

Cumplo con responder a Ud., sobre la base del artículo  
101 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo  
5 de la Ley 18 de 1973, que faculta a este Despacho para  
"servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administra-  
tivos que consultaren su parecer respecto a determinada in-  
terpretación de la ley o el procedimiento que deben seguir",  
en la siguiente forma:-

Conceptuamos que el Instituto Nacional de Telecomunica-  
ciones (INTEEL) puede exigirle a toda persona interesada en  
participar en Licitaciones Públicas y Concursos de Precios  
con dicha Institución el recibo de cuenta cancelada a la  
fecha.

Nuestro criterio jurídico lo fundamentamos en las si-  
guientes razones que seguidamente pasamos a exponer:-

a) El artículo 38, ordinal 6 del Código Fiscal señala lo  
siguiente:-

"Artículo 38.-En los pliegos de cargos se consignarán necesariamente:

- 1.- .....
- .....
- 6.- El número de la patente comercial, el certificado de Paz y Salvo del impuesto sobre la Renta y cualquiera otra condición que se estime pertinente al contrato respectivo."

b) Por su parte, el literal g) del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 170 de 2 de septiembre de 1960, preceptúa:-

"Artículo 3.-En las referidas especificaciones o pliegos de cargos se consignarán necesariamente:

- a) .....
- .....
- g) cualquier otra condición que el Ministerio respectivo estime pertinente para el contrato que haya de celebrarse con el rematante."

Ahora bien, a pesar de que el INTEL no emite Paz y Salvo a sus usuarios, estimamos que dicha entidad estatal con miras a salvaguardar su patrimonio, puede en base a lo dispuesto en los artículos transcritos establecer en los Pliegos de cargos la condición de que las personas que se presentan en las Licitaciones Públicas y Concursos de Precios adjunten el recibo de la cuenta cancelada a la fecha.

Para reafirmar nuestra opinión veamos lo que nos enuncia el artículo 66 del Código Fiscal.

"Artículo 66.-No podrán ser postores en las licitaciones ni en los concursos, ni contratistas con el Estado;

- 1.- Los que carezcan de capacidad para obligarse;
- 2.- Los deudores morosos del Estado;
- 3.- Los que anteriormente hubieren faltado al cumplimiento de contrato celebrado con el Estado; y
- 4.- Los funcionarios públicos que in-

tervengan, en cualquier forma, en la preparaci3n o ejecuci3n de la licitaci3n o del concurso, y aquellos a quienes la Constituci3n o leyes especiales les prohíben contratar con el Estado.

Este art3culo es determinante al se1alarse quienes no podr3n ser postores en las licitaciones ni en los concursos, ni contratistas con el Estado, y entre ellos se mencionan "a los deudores morosos del Estado".

Ahora bien, cabe formularnos la siguiente interrogante :Un usuario del INTEL que tenga recibo de cuenta pendiente con esa Instituci3n, se le puede considerar un deudor moroso del Estado?

Estimamos que el usuario que tenga deudas pendientes con el INTEL, si debe ser considerado un deudor moroso del Estado. Dicha opini3n la basamos en las siguientes razones:- Las normas legales y reglamentarias contenidas tanto en el C3digo Fiscal como en el Decreto No.170 de 1960 atinente a licitaciones p3blicas y concursos de precios le son aplicables al gobierno central y a las instituciones aut3nomas y semiaut3nomas. Es decir, dichas disposiciones constituyen el r3gimen legal en materia de licitaciones p3blicas y concurso de precio, dentro de nuestro ordenamiento jur3dico.

Tal como se se1ala en el art3culo 1 de la Ley No.80 de 20 de septiembre de 1973 el INTEL tiene personalidad jur3dica patrimonio propio y autonom3a en su r3gimen interno sujeta a la orientaci3n del Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia y a la fiscalizaci3n de la Contraloria General de la Rep3blica. Es, pues, una entidad descentralizada, aut3noma en lo administrativo y en lo econ3mico.

De lo expuesto se colige que el INTEL, como entidad aut3noma es parte integrante del Estado Paname1o. Por la importancia que tiene la presente consulta, nos permitimos hacer ciertos comentarios relacionados con la autonom3a de ciertos entes gubernamentales en la vida de los Estados:-

Como ya hemos tenido oportunidad de expresar la descentralizaci3n es una consecuencia del aumento de la actividad de la Administraci3n P3blica, con la gran multiplicidad de servicios que debe prestar, lo cual obliga a dividir el trabajo y encargar servicios espec3ficos a determinados entes p3blicos creados al efecto.

Tal como lo advierte Bullrich, "La descentralizaci3n es un fen3meno que se ha desarrollado con el incremento enor

no que ha tomado la Administración en los últimos tiempos especialmente en el último cuarto de siglo. Anteriormente los problemas diarios del Estado, fueran de gobierno o de administración, podían ser encargados y resueltos por los gobernantes con relativa facilidad, pero el desarrollo extraordinario de las facultades del Estado y su extensión a materias y campos no imaginados o sea la multiplicación también extraordinaria de los servicios, ha hecho que sea imposible para los gobernantes-presidentes, jefes de gobierno, ministros, poder apreciarlos en clara forma; sólo pueden limitarse a dar directivas muy generales. Esos hechos han obligado a una división de trabajo que se obtiene "por la descentralización". (Cfr. RODOLFO BULLRICH, 'Principios Generales de Derecho Administrativo'. Buenos Aires, 1942, pág. 169).

Es decir, que por su índole, no puede los entes descentralizados concebirse como organismos desvinculados del resto de la Administración, sino más bien relacionados con ésta en "necesari armonía con los planes y programas políticos y económicos del Estado", según expresiones de Eustorgio y Mauricio Sáenz", (Cfr. 'Derecho Administrativo', Bogotá, 1974. pág. 203).

Pero la denominación que se le ha dado a estas entidades no corresponde a su verdadero contenido, por lo cual se producen confusiones. En la doctrina se ha considerado tan inadecuada esta determinación que algunos autores han recomendado su cambio por la palabra autarquía.

Bullrich aconseja que "Es necesario no confundir los términos de autonomía y autarquía, porque expresan conceptos diferentes. Atendiendo a su etimología, autonomía significa derecho de darse leyes así mismo, en tanto autarquía significa el derecho de administrarse así mismo, en base a las leyes que dicta otra entidad". (Cfr. ob. págs. 170-171).

Sayagués Laso comenta que "Se ha objetado la utilización del vocablo autonomía considerándolo inadecuado y en sustitución se ha propiciado el uso de la palabra autarquía. Se educa que autonomía quiere decir 'dictarse sus normas propias' y eso solamente ocurre cuando el ente se da sus propias leyes, es decir cuando existe a la vez descentralización administrativa y legislativa". (Cfr. Enrique SAYAGUES LASO, 'Tratado de Derecho Administrativo', Montevideo, 1963, pág. 252).

Pero este mismo autor, seguidamente, expone que la palabra antarquía tampoco se ajusta exactamente a lo que es la descentralización, porque dicha expresión significa "gobierno propio y que ante la impropiedad ambos términos, considerados en funciones de sus respectivas etimologías, hay que prescindir de los orígenes y estar a su significado actual". (ibidem pag. 252)

Nuestra Corte Suprema de Justicia, en fallo del Pleno de 25 de junio de 1962, expuso en demanda de inconstitucionalidad presentada por el director de la Caja de Seguro Social, que "la antarquía administrativa, llamada también institucional, que nuestro ordenamiento jurídico se denomina autonomía, no es más que la descentralización de determinados servicios que el Estado tiene el deber de prestar y presta, en efecto, con miras a una mayor eficacia, por medio de los entes descentralizados antes que, no obstante la denominación de autónomos o semiautónomos, que erradamente se les da en nuestro ordenamiento jurídico forman necesariamente parte integrante del Estado, cuya unidad (artículo 10. de la C.R.), no puede sufrir menoscabo por la existencia de tales entes, como no lo padece la soberanía porque ella se ejerce, según sea el caso, por cada uno de los tres órganos que integran la organización estatal".

La Caja de Seguro Social, no obstante su autonomía, es parte integrante del Estado, sujeta a la Ley Fundamental y a la que le dió existencia. (Cfr. en "Jurisprudencia Constitucional", Universidad de Panamá, 1967, pág. 410).

Por otro lado, compartimos los conceptos vertidos por el Asesor Legal del INTEL cuando expresa:-

"Aún cuando la naturaleza jurídica del crédito existente a favor del Instituto Nacional de Telecomunicaciones es personal y aún cuando nuestra Institución no emite Paz y Salvo, opinamos que el INTEL obraría en estricto derecho si exigiera a los interesados en particular en Licitaciones Públicas, Concursos de Precios o Solicitudes de Precios, el recibo de cuenta cancelada a la fecha, pues el INTEL no puede contratar con quien esté moroso con él, por ser una entidad del Estado. Las normas legales invocadas en este escrito son bien precisas. Opinamos, inclusive, que no exigir ese documento conllevaría, a contrario sensu, a una omisión violatoria del derecho".

En consecuencia, opinamos que se ajusta a derecho el proceder del INTEL, de exigirle el recibo de cuenta cancelada, a los proveedores a los que se le soliciten precios que participen en Concursos de Precios o en Licitaciones Públicas.

En esta forma, espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

Ledo. José A. Troyano  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

db.