

Panamá, 18 de Septiembre de 1997.

Señor
Aristides Romero
Contralor General de la República
E. S. D.

Señor Contralor General:

Esta Procuraduría recibió el día 9 de septiembre del presente año, su Nota No.2885-Leg., de fecha 2 de septiembre de 1997, por medio de la cual solicita nuestro criterio legal "... sobre si la Autoridad de la Región Interoceánica puede proceder a enajenar varios lotes de terreno, los cuales son segregados de una finca, cuando el monto total de los referidos lotes sobrepasa los DOS MILLONES DE BALBOAS sin la autorización previa del Consejo de Gabinete, aunque la venta sea hecha en forma individual."

El objetivo de la Autoridad de la Región Interoceánica, A.R.I., es el de custodiar, aprovechar y administrar los Bienes Revertidos, con arreglo al Plan General y a los planes parciales que se aprueben en el futuro para la mejor utilización de los mismos, en coordinación con lo organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación (confróntese Artículo 3, de la Ley 5 de 1993 y Ley 21 de 1997).

En atención al objetivo general, descrito en el párrafo precedente, corresponde a la A.R.I., "Custodiar, conservar y administrar durante el tiempo indispensable para su adjudicación definitiva, aquellos Bienes Revertidos que por su condición particular así lo requieran", de conformidad con el numeral 6, del Artículo 3 de la Ley 5 de 1993).

Como un ente de derecho público, con personería jurídica, la A.R.I., a través de su Junta Directiva administra su propio patrimonio (ver Artículo 1, de la Ley 5 de 1993), y en tal sentido ese cuerpo colegiado debe "Evaluar, aprobar o rechazar las propuestas para el arrendamiento, venta o concesión de Bienes Revertidos y, en su caso, autorizar la contratación respectiva, de acuerdo con el Código Fiscal ..." (Consultar Artículo 13, numeral 4 de la Ley 3 de 1997).

Por otra parte, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No.21 de 1997, por la cual se aprobó el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal. Dispone la mencionada Ley en su Artículo 10 que, "La Autoridad de la Región Interoceánica podrá vender, arrendar y dar en concesión las tierras y demás bienes revertidos, así como ejercer las facultades de custodia y administración de dichos bienes, de conformidad con la Ley 5 de 1993, esta Ley y el Plan General."

Se observa que la A.R.I. en cumplimiento de los objetivos para los que fue creada, puede disponer de los Bienes Revertidos que no sean necesarios para el funcionamiento del Canal de Panamá, realizarse sus mejoras o cualquier clase de expansión del mismo, de acuerdo con los requisitos del organismo administrador del Canal. En esa dirección se lleva a cabo un ordenamiento territorial, tomando en cuenta las oportunidades que ofrecen las áreas revertidas para el desarrollo de nuevas actividades económicas, el desarrollo urbano, los usos rurales y la preservación de la Cuenca Hidrográfica.

Como resultado del ordenamiento territorial que adelanta la A.R.I. las áreas revertidas fueron divididas en dos fincas madres, una en el sector Atlántico, denominada Cristóbal, y otra en el sector Pacífico, que recibe el nombre de Ancón. En esas fincas madres fueron establecidos los polígonos y las nuevas fincas que constituyen las bases militares y las áreas residenciales civiles.

Sin embargo, cabe destacar que los lotes sobre los que recaen las ventas que realiza la A.R.I., operaciones éstas que generan la Consulta, no han sido segregados de la finca madre, ni las que definen los polígonos de las bases militares y las áreas residenciales civiles, sino que son fincas segregadas de éstas últimas.

El criterio de la Dirección Nacional de asesoría Legal de la Contraloría General de la República, que acompaña la Consulta sostiene que: "... la venta de lotes de terrenos por la A.R.I., los cuales se encuentran ubicados en Los Llanos de Curundú, me permito expresarle que consideramos jurídicamente, que dichas ventas deberán estar precedidas de la autorización del CENA, si los montos de la operación está entre B/.250.000 y B/.2,000.000 o del Consejo de Gabinete, si el valor excede de B/.2,000.000, tal como lo exige el artículo 13 del Decreto Ley No.7 de 1997, que modifica el Artículo 99 de la Ley 56 de 1995."

Evidentemente la Contraloría General de la República plantea un razonamiento jurídico de respetable valor, pues el Decreto Ley No.7 de 1997, señala la competencia del Consejo Económico Nacional, en los términos expresados en la opinión arriba transcrita; sin embargo, para los efectos de las operaciones de venta que celebra la A.R.I. es factible y conforme a derecho, el procedimiento, utilizado, pues los lotes son segregados como fincas individuales, cuyos valores de venta podemos deducir deben ser inferiores a los que requieren la aprobación del Consejo Económico Nacional o el Consejo de Gabinete.

Estimamos además, que proceder a segregar lotes de las fincas madres productos del ordenamiento territorial con el objetivo de formar un catastro, produce al margen de un beneficio administrativo, un notable beneficio económico para el Estado.

Nuestra muy reciente legislación de Contratación Pública, ella es la Ley 56 de 1995, vino a derogar en términos casi absolutos lo dispuesto por el Código Fiscal en esa materia. Este nuevo cuerpo normativo regula, las transacciones de venta que realiza la A.R.I., como bien lo expresa su Ley Orgánica. No obstante, el Artículo 31, de dicha Ley no opera en un proceso de venta como el que nos ocupa, y esta disposición por otro lado, guarda relación con la adquisición de bienes y servicios.

La Contraloría General de la República, es el organismo que constitucionalmente, se encuentra investidos del deber de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, con la finalidad de que se realicen con arreglo a la ley (Artículo 276, Constitución Nacional), y así lo confirma la Ley 5 de 1993, en su artículo 1°. Para el logro de ese objetivo esa Entidad y sus funcionarios deben ser garantes de la estricta observancia de los procedimientos legales, salvaguardando siempre el interés de viabilizar las actuaciones administrativas sobre las que ejercen su importante y necesaria labor, por ello, a pesar de disentir del criterio planteado en su Consulta, es de lugar ponderar su propósito.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/cch.