

Panamá, 21 de febrero de 2025
DGCP-DS-DJ-275-2025

Ingeniero
Cesar A. Pinzón M.
Director General
Metro de Panamá, S.A.
E. S. D.

Respetado Ingeniero Pinzón:

Damos respuesta a su nota No. MPSA-LEG-82-2025, de 24 de enero de 2025, recibida en esta Dirección el día 30 de enero del año en curso, por medio de la cual solicita conocer nuestra posición jurídica, respecto a los hechos que guardan relación con el procedimiento excepcional que gestionó su entidad ante el Consejo Económico Nacional, para el pago de una compensación por una mejora edificada y afectada en servidumbre pública, misma que se requiere para dar curso a la ejecución del proyecto Línea 3 del Metro de Panamá, procedimiento que no obtuvo el visto bueno del referido organismo.

En ese sentido, sostiene en su misiva entre otras cosas que, el contratista del proyecto solicitó la liberación (demolición) de una estructura identificada como Plaza Loo, la cual se encuentra edificada en servidumbre pública, toda vez que dicho espacio se necesita para construir el viaducto que corresponde al tramo 5 del proyecto y para lo cual se estableció, de acuerdo a los respectivos avalúos del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República, pagar una compensación por la suma de B/. 425,837.23.

Continúa señalando que, para el pago de la suma antes señalada, el Metro de Panamá, S.A., solicitó al Consejo Económico Nacional (CENA), su autorización para la contratación vía Procedimiento Excepcional, acción que no prosperó toda vez que dicha Autoridad declinó conocer su tramitación, recomendando realizar la misma de manera directa ante la Contraloría General de la República, gestión que tampoco obtuvo una aprobación, ya que para esta última entidad no se visualizaba la autorización correspondiente de conformidad a lo señalado por el artículo 83 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020.

Adicionalmente sostiene que, el Metro de Panamá, S.A., gestionó una segunda solicitud de aprobación ante el Consejo Económico Nacional sin resultado positivo, dado que en esta ocasión se le manifestó primero, que el pago de la compensación debía realizarse de acuerdo a lo señalado en la Resolución de Gabinete No. 77 de 20 de octubre 2020 que aprobó el Programa de Compensación y Asistencia Social del Proyecto Línea 3 del Metro y segundo, que

debía evaluar el fundamento legal de su solicitud, ya que para el CENA, el pago de una compensación no corresponde a un acto de contratación, quedando fuera del alcance de su competencia y, principalmente, porque la solicitud se fundamenta en el numeral 1 del artículo 79 de la citada Ley de contratación pública, el cual se refiere a la adquisición o arrendamiento de bienes y/o servicios, fundamento legal que no encaja con lo pretendido por el Metro de Panamá, S.A.

Por último, concluye realizando una serie de consultas, las que son del siguiente tenor:

1. ¿Si se puede considerar el proceso de pago/compensación de mejoras, de estructuras afectadas en servidumbre pública, por los proyectos del metro como un acto de contratación, y por ende, sujeto a las reglas de la ley de contrataciones públicas? En caso negativo, ¿cuál sería el camino a seguir para perfeccionar dicho compromiso?
2. ¿Si es correcta la apreciación de Metro de Panamá, S.A., de considerar la compensación de este tipo de mejoras (que serán demolidas) como la prestación de un servicio? En caso negativo, ¿Cuál sería el tipo de contratación acorde según el criterio de la Dirección General de Contrataciones Públicas?
3. El documento bilateral que se genere para legitimar la relación entre las partes, ¿puede ser denominado Contrato o Acuerdo?

Así las cosas, debemos indicar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es el ente rector y fiscalizador de los procedimientos de contratación pública, con facultades destinadas a la adecuada interpretación y aplicación de los preceptos legales contenidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, razón por la que de conformidad a lo señalado en el numeral 1 del artículo 15 de la norma citada, ostenta la competencia privativa para absolver toda consulta concerniente a normas de contratación pública.

Para dar respuesta a su primera consulta, consideramos oportuno señalar que el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, no desarrolla un proceso de contratación aplicable para el pago de compensación de mejoras de estructuras afectadas en servidumbre pública, toda vez que no es la naturaleza de aquellos procesos de selección de contratista establecidos en la Ley, que tienen por objeto la adquisición de bienes, obras y servicios, lo que también es aplicable para el Procedimiento Excepcional de Contratación cuando la entidad no pueda acogerse a dichos procedimientos descritos en el artículo 56 del mencionado Texto Único, razón por la que se concluye que el pago de una compensación aplicable al caso bajo análisis, no es un acto de contratación, según la normas aquí señaladas.

No obstante, frente a la ausencia de una disposición de carácter procedimental en las normas que regulan la materia de contrataciones públicas que permita al Metro de Panamá, S.A., la viabilidad de gestionar los compromisos de pagos que mantiene en concepto de compensación, cuando no esté frente a la adquisición o arrendamiento de bienes y/o servicios, la entidad deberá revisar las normas del procedimiento administrativo general o en todo caso, aplicar una disposición de carácter especial que permita de forma administrativa el manejo de fondos de conformidad a las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

En cuanto a su segunda interrogante, debemos señalar que el pago de una compensación, no se puede considerar como una prestación de servicio, ni mucho menos se puede establecer dicha figura como un contrato de prestación de servicio, ya que según lo conceptuado en el numeral 15 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, es aquel que celebren las entidades públicas para desarrollar actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad, que según esta definición es aplicable cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, lo cual no corresponde para el caso bajo estudio.

En cuanto a su última consulta sobre cómo denominar al documento que se utilice para legitimar la relación entre las partes, reiteramos conforme a nuestro análisis realizado en líneas anteriores que, no estamos frente a una contratación que tenga por objeto la prestación de un servicio, por lo que le corresponderá al Metro de Panamá S.A., acogerse a las disposiciones que rigen el Programa de Compensación de Asistencia Social (PCAS) de la Línea 3 del Metro, referentes a los acuerdos de voluntades que servirán de base para establecer todo compromiso que tenga por objeto la liberación de un predio (servidumbre pública).

Sin otro particular por el momento, se despide de usted.

Atentamente,

JAVIER RAÚL MARQUEZ DEJUD
DIRECTOR GENERAL

AA/JCR/EB/EV
JCR EB EV