

8 de junio de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto. El Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado, en representación del Contralor General de la República, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Compraventa contenido en la Escritura Pública N°3,467 de 14 de abril de 1994, suscrito entre la Corporación para el Desarrollo del Bayano y La Dolores, S. A.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir criterio jurídico en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al respecto, señalamos que actuamos en interés de la Ley, de conformidad con lo establecido en el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

El demandante solicita a vuestra Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que declare nulo, por ilegal, el Contrato suscrito por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, actuando en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y la sociedad La Dolores, S.A., mismo que fue materializado en la Escritura Pública N°3,467 de 14 de abril de 1994 de la Notaria Cuarta del Circuito de Panamá.

Antecedentes:

En virtud de la Escritura Pública N°3,467 de 14 de abril de 1994 el Ministro de Desarrollo Agropecuario, actuando en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, concretó la compraventa de los globos de terreno Número 1, 4 y uno sin número de la Finca identificada con los números 48088, el globo 2 de la finca N°639 y el globo 3 de la Finca N°490 de propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y lo vendió a La Dolores, S.A.

El precio de venta por hectárea que se fijo para dicha compraventa fue de B/.375.00 por hectárea; sin embargo, esta suma no se estableció con fundamento en un avalúo promedio, de los avalúos realizados por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Aunado a lo anterior, el contrato de compraventa impugnado, nunca fue refrendado por la Contraloría General de la República.

Con respecto a las disposiciones legales que se consideran infringidas y el concepto en que lo han sido, el criterio de esta Procuraduría, es el que a seguidas se copia:

Según el demandante, el Contrato de Compraventa contenido en la Escritura Pública N°3,467 de 14 de abril de 1994, infringe las siguientes disposiciones legales:

1) El artículo 7, del Código Fiscal, que a la letra establece:  
"Artículo 7: Las disposiciones de esta Código, en las materias no especificadas en el artículo anterior, tendrán el carácter de supletorias para los Municipios, Asociaciones de Municipios y entidades autónomas del Estado, en cuanto sean aplicables."

La presunta infracción de la norma, viene expuesta de la siguiente manera:  
"El Ministro de Desarrollo Agropecuario, al suscribir el Contrato atacado, en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, con la sociedad La Dolores, S.A. violentó directamente, por omisión, el mandato contenido en el Artículo 7 de la excerta fiscal antes anotada, habida cuenta que no honró el promedio de los avalúos dados por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

El artículo 7 de la norma fiscal en examen establece que las disposiciones del Código Fiscal regirán para los Municipios, Asociaciones de los Municipios y Entidades Autónomas del Estado, de manera supletoria o sea, cuando el régimen interno de los aludidos entes, no dice nada sobre un aspecto sustancial o sobre una ritualidad procedimental en especial. Es decir, que las instituciones públicas, entre ellas la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, no pueden actuar a su libre y prudente arbitrio, en caso de que las leyes que la crearon no digan nada sobre alguna transacción a materializar, sino que las mismas deben sumirse a las disposiciones del Código Fiscal, en cuanto les sean aplicables, esto es, siempre que no se vulnere el régimen interno que le es propio". (Cfr. fs. 71 y 72. )

2) El artículo 48 de la Ley N°32 de 1984, que es del tenor literal siguiente:  
"Artículo 48: La Contraloría refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios. Esta función puede no ser ejercida en aquellos casos en que la Contraloría, por razones justificadas la considere innecesaria, lo cual debe declarar en resolución motivada del Contralor o Sub-Contralor General de la República"

Al referirse a la presunta violación de la norma, el actor en lo medular, señala lo siguiente:

"Debe quedar claro que para que un Contrato público que implique afectación de un patrimonio del Estado se considere perfecto, tiene que contar con el refrendo del Ente rector de la fiscalización pública; por consiguiente, un contrato puede que nazca a la luz pública mediante la configuración de un acto público o por el aval de una excepción para contratación directa. No obstante, para que el mismo pueda surtir su efecto jurídico, es necesario y obligante el que se cuente con el visto bueno o refrendo del Contralor General. Refrendo tal que nunca se solicitó ni tampoco se ha emitido a la fecha en favor de tal Contrato". (Cfr. fs. 77)

Coincidimos con los argumentos expuestos por el demandante, toda vez que del examen de los antecedentes del Contrato de Compraventa impugnado, se observa lo siguiente:

En el caso sub júdice es evidente que el Ministro de Desarrollo Agropecuario de aquella época, Cesar Pereira Burgos, quien actuó en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, al suscribir el Contrato de Compraventa con la sociedad La Dolores, S.A, no observó los parámetros legales enunciados en el artículo 7° del Código Fiscal, el cual, establece, que sus normas tienen carácter

supletorio para las entidades autónomas del Estado, entre otras, siempre y cuando fueran aplicables.

En autos consta que la venta del bien inmueble, propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, se realizó por una suma inferior a la cantidad propuesta por la Contraloría General de la República, ya que fue dada en compraventa por TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.375.00), por hectárea a la sociedad La Dolores, S.A. Lo anterior, demuestra que dicha transacción se dio sin la observancia del contenido de los artículos 17 y 25 del Código Fiscal, vigentes para esa época, que establecían el deber de "AVALUAR", los bienes inmuebles que el Estado adquiriera, vendiera o arrendara, y el cual debía ser realizado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Al respecto debemos tener presente que para la fecha de la suscripción del Contrato de compraventa contenido en la Escritura Pública N°3,467 de 14 de abril de 1994, no existía una Ley especial que contemplara otro procedimiento, inclusive, la propia Ley N°93 de 22 de diciembre de 1976, por la cual se creaba la Corporación para el Desarrollo Integral de la Corporación Bayano, no establecía nada al respecto, lo que evidencia claramente, que no se atendieron las disposiciones del Código Fiscal, sobre el particular.

El contenido literal del artículo 25 del Código Fiscal, vigente para la época, era el siguiente:

"Artículo 25: En los casos de venta o arrendamiento de bienes nacionales se evaluará el bien o se determinará el canon básico del arrendamiento para la licitación por medio de peritos, conforme a las reglas que señala el artículo 17 de este Código."

Por tanto, la venta efectuada no se realizó de conformidad con lo dispuesto en las normas legales que regían la materia en esos momentos y cuya finalidad era garantizar al Estado, la correcta administración de sus bienes, máxime tratándose de terrenos adquiridos y cancelados por el Estado, de los cuales no se podía disponer libremente. Se obviaron los parámetros legales establecidos, toda vez que la Administración de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano está constreñida a cumplir con los requisitos y procedimientos que establece la ley, siendo las aplicables en el caso bajo estudio, la Ley N°32 de 1984 y el Código Fiscal.

Se encuentra plenamente acreditado en el proceso, el perjuicio que esta venta, causó al Estado, además de las razones que demuestran que el Contrato suscrito entre el Ministro de Desarrollo Agropecuario y la empresa La Dolores, S.A, no cumplió con las normas legales vigentes para ese entonces, por tanto, debe ser declarado nulo el contrato objeto de la demanda.

Por otro lado, es importante destacar, tal y como lo señala el procurador judicial de la parte actora, que el Contrato impugnado en esta demanda, el cual afectaba el patrimonio del Estado, no fue "REFRENDADO" por el señor Contralor General de la República, tal como lo exige el artículo 48 de la Ley N°32 de 1984. La citada omisión se constituyó en motivo más que suficiente, para que no se perfeccionara el Contrato en mención.

Confirma lo anterior, la Sentencia de 26 de abril de 1993, mediante la cual, los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se pronunciaron de la siguiente manera:

"La Sala debe indicar al recurrente que tales violaciones no se han producido, en primer término porque el referido contrato, tal y como hemos reiterado a todo lo largo de este análisis, no originó derecho y obligaciones o una vinculación jurídica entre las partes que le suscribieron, dado que no existió el concurso de todos los requisitos

fundamentales del contrato. DEBEMOS ENFATIZAR AL DEMANDANTE QUE NOS ENCONTRAMOS ANTE UNA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y NO DE ORDEN PRIVADO, Y QUE SIN EL REFRENDO O AUTORIZACIÓN DEL MISMO NO HAY PERFECCIONAMIENTO DEL ACTO". (Lo resaltado es nuestro)

Sobre el particular, el actual Ministro de Desarrollo Agropecuario en su Informe de Conducta, señala lo siguiente:

"Las Resoluciones del consejo de Gabinete N°768 del 22 de diciembre de 1993 y N°96 del 9 de febrero de 1994, autorizaron la venta directa de las fincas propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, a antiguos arrendatarios y expropietarios, fijando el precio de venta de la hectárea en la irrisoria suma de TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS CON 00/100 (B/.375.00) sin el avalúo previo establecido por el Código Fiscal, vigente a la fecha de efectuada la transacción para la enajenación de bienes nacionales.

El Contrato suscrito entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y la Sociedad La Dolorosa, S.A., protocolizado mediante la escritura pública 3,467 del 14 de abril de 1994, no esta (sic) refrendado por el Contralor General de la República tal como lo establece la Ley 32 de 1984, en su artículo 48." (Cfr. fs. 119).

Por las consideraciones expuestas consideramos que procede la declaratoria de nulidad solicitada por el Licdo. Ernesto Cedeño Merel en representación del Contralor General de la República, motivo por el cual solicitamos a Vuestra Honorable Sala, que el Contrato de Compraventa, contenido en la Escritura Pública N°3,467 del 14 de abril de 1994, suscrito entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y la sociedad La Dolores, S.A., sea declarado ilegal por no cumplir con lo que establecían las normas legales vigentes de la época.

Pruebas: Aceptamos las presentadas.

Derecho: Aceptamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher.  
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia: Bienes públicos.

Avalúo de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda y Tesoro.  
Refrendo del Contrato de Compraventa por el Contralor General de la República.