

18 de junio de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.-

Concepto.- El Licdo. Carlos A. Villalaz, en representación de Hacienda Chichebre, S. A., para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato contenido en la Escritura Pública No. 8007 de 21 de julio de 1988, celebrado entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y Elías Castillo Figueroa, y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.-
De conformidad con el artículo 348, numeral 3, del Código Judicial vigente, procedemos a externar nuestro concepto en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, habida cuenta que en el desarrollo del mismo han intervenido dos particulares; a saber: el Señor Elías Castillo Figueroa, beneficiario del Contrato de Dación en Pago, por una parte, y por la otra, Hacienda Chichebre, como beneficiaria de la Cesión efectuada por la Familia Morales.

I. El petitum:

La demandante solicita a Vuestra Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que declare nulo, por ilegal, el Contrato protocolizar mediante Escritura Pública N°8007 de 21 de julio de 1988, de la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, y celebrado entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y Elías Castillo Figueroa.

Solicita, además, que en virtud de la declaración de nulidad solicitada, se ordene al Registro Público, la cancelación de cualesquiera inscripción que se hubiese efectuado con relación al Contrato en referencia, que afecta la Finca N°5059 inscrita al tomo 141, folio 168 de la Sección de Propiedad de la Provincia de Panamá, del Registro Público.

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales, nos oponemos a las pretensiones de la demandante y solicitamos así sea decidido en su oportunidad procesal.

II. Antecedentes:

Mediante Escritura Pública N°8007 de 21 de julio de 1988, de la Notaría Quinta del Circuito, de la Provincia de Panamá, la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, segregó un lote de terreno de 202 hectáreas, con dos mil setecientos veintiún metros cuadrados; inscrito al Tomo 141, Folio 168, Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá, y lo traspasó a título de Dación en Pago a Elías Castillo Figueroa.

La Dación de Pago tiene su fundamento en la Cláusula Cuarta, en la que se indica que la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano declara que es deudora del señor Elías Castillo Figueroa, por la suma de 49,999.00 balboas, incluyendo capital e intereses, en virtud de un Contrato de Arrendamiento de Equipo Pesado, suscrito por las partes mencionadas el 25 de marzo de 1988.

En la Cláusula Quinta, el beneficiario acepta la transacción, debido a la crisis económica nacional por la que atravesó el país, que impedía el pago en efectivo.

III. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Este hecho no nos consta; por tanto, lo negamos.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Sexto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Octavo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Noveno: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Segundo: Este no es un hecho, sino la cita de un extracto del Decreto Ejecutivo N°44 de 9 de junio de 1993.

Décimo Tercero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Quinto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Sexto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Décimo Séptimo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

III. Las normas que se aducen como infringidas, son las que a seguidas se analizan:

Según la demandante, se han infringido las siguientes disposiciones legales, que analizaremos en conjunto:

1.- El artículo 48 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, que a la letra establece:

"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."

El concepto de la violación, viene expuesto de la siguiente manera:

"No resulta difícil colegir la cobertura de esta atribución de la institución fiscalización(sic) respecto a los contratos estatales, y que pueden advertirse así: a) Que implique erogación de fondos y b) Que implique afectación de su patrimonio.

...

Frente a un contrato de arrendamiento de un globo de terreno de propiedad de un ente estatal como LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO indiscutiblemente que se advierte de inmediato que estamos ante una afectación '...de su patrimonio...', un típico contrato que requiere ser refrendado por la Contraloría General de la República." (Cfr. fs. 162).

2. El artículo 2 de la Ley 32 de 1984, que reza así:

"Artículo 2: La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre

aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.

Se excluye de la acción de la Contraloría las organizaciones sindicales, las sociedades cooperativas y demás entidades cuya fiscalización, vigilancia y control sean de competencia, de acuerdo con disposiciones legales especiales, de otros organismos oficiales."

Al referirse a la presunta violación de la norma, la parte actora --en lo medular-- señala:

"A nuestro juicio, la infracción a la norma transcrita se produce toda vez que en la celebración de este acto contractual que acusamos, de ilegal, no existen evidencias que arrojen la participación de la Contraloría General de la República, en el examen previo de la documentación pertinente, y propios estos actos, tales como levantamiento de un avalúo, ...". (Cfr. fs. 167).

3.- El numeral 2, del artículo 11 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 11: Para el cumplimiento de su misión, la Contraloría General ejercerá las siguientes atribuciones:

1. ...

2. Fiscalizará, regulará y controlará todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que tales actos se realicen con corrección y según lo establecido en las normas jurídicas respectivas.

La Contraloría determinará los casos en que se ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último. Esta determinación se hará mediante resolución escrita que expedirá el Contralor General."

A juicio de la demandante, se infringe la disposición legal citada, por lo siguiente:

"En el presente caso, el ente estatal contratante, LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO, no hace participar a la Contraloría General de la República, que bien pudo ser para determinar el precio, el valor del globo de terreno traspasado a título de Dación en Pago al precitado CASTILLO FIGUEROA, que resultara mas ventajosa a favor de los interés(sic) públicos, al igual que contactar contablemente la supuesta obligación o deuda que dicho ente estatal tenía con dicho señor...". (Cfr. fs. 170).

4.- El artículo 25 del Código Fiscal, que reza así:

"Artículo 25: En los casos de venta o arrendamiento de bienes nacionales 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."

La presunta violación de la norma viene, expuesta de la siguiente manera:

"En el presente caso donde LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO traspasa a título de Dación en Pago, un bien de su propiedad, fijando un precio de venta, sin efectuarse los avalúos de la parte de los peritos de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, atendándose únicamente al interés del particular comprador, es evidente la infracción del artículo 25 del Código Fiscal, vigente para esa fecha." (Cfr. fs. 163).

5.- El artículo 7 del Código Fiscal, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 7: Las disposiciones de este Código en las materias no especificadas en el artículo anterior, tendrán el carácter de supletorio para las entidades autónomas, de las normas y disposiciones en cuanto sean aplicables."

La supuesta violación de la norma viene expuesta así:

"Al no contemplar ésta(sic) Ley 93 de 22 de diciembre de 1976, la forma de tramitar un avalúo de los bienes muebles o inmuebles que pretenda vender, arrendar, hipotecar, etc., debe recurrir obligatoriamente al Código Fiscal, concretamente al artículo 17, vigente para la fecha de celebración del contrato que se acusa.

La norma transcrita, no permite interpretaciones, distintas, establece objetivamente el carácter supletorio que tendrán las normas y disposiciones del Código Fiscal para las entidades autónomas, en cuanto le sean aplicables.

Reiteramos, LA CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO, su cuerpo legal que la crea, la Ley 93 de 22 de diciembre de 1976, no establece en su régimen interno un procedimiento administrativo especial para la disposición de sus bienes, lo que conlleva implícitamente que para los efectos de fijación de precios, avalúos, venta, etc., requiere determinarse cumpliendo el trámite, procedimiento o presupuesto fijados en el Código Fiscal, tal como lo ordena el artículo 7 en referencia.

En consecuencia, al procederse a materializar este contrato celebrado entre la CORPORACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO Y ELIAS CASTILLO FIGUEROA, no acatándose lo dispuesto en el Código Fiscal, respecto al avalúo del lote dado a título de Dación de Pago, y demás actos procedimentales, la norma contenida en el artículo 17 del Código Fiscal ha sido violada de modo directo y por omisión." (Cfr. fs. 169).

6.- El artículo tercero del Decreto Ejecutivo N°44 de 9 de junio de 1993, que textualmente dice:

"Artículo Tercero: Instruir al Ministro de Desarrollo Agropecuario, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria y al Comité Ejecutivo de la Corporación para el Desarrollo Ejecutivo de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, para que se restituyan a CAROLINA PEREZ DE MORALES, la posesión de las TRES MIL SEIS (3,006) hectáreas que están bajo su administración y que fueron objeto de la citada expropiación."

Al consignar el concepto de la violación, el demandante dijo:

"Como se deja ver, el Comité Ejecutivo de la Corporación Bayano, en vez de atender lo ordenado en la norma que se deja transcrita, en el sentido de que promueva acciones tendientes a la devolución de estas fincas a su antiguo y verdaderos dueños, lo que hace es negar tal instrucción, provocando ello su infracción directa, por omisión, en la nulidad que dejó aplicada."

Nuestro Criterio:

Este Despacho considera que los argumentos expuestos por el abogado de la parte demandante, tienen sustento jurídico, por lo siguiente:

Está acreditado en el proceso, que el Contrato de Dación en Pago suscrito entre la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO y el señor Elías Castillo Figueroa, no fue refrendado por la Contraloría General de la República, tal y como lo prevé el artículo 48 de la Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, que señala que dicha Institución refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogaciones de fondos o "afectación de sus patrimonios" (lo anterior en concordancia con el artículo 11 de la Ley 32 de 1984).

En el caso que nos ocupa se trata de una Entidad con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, lo cual no excluye el carácter eminentemente estatal que posee, ni el carácter público de sus fondos y/o bienes, que no pueden ser administrados al margen de la fiscalización, regulación y control de nuestro máximo Fiscal de Cuentas, tal y como lo consagran las normas legales vigentes.

Al respecto el artículo 1° de la Ley N°93 de 22 de diciembre de 1976, a la letra establece:

"Artículo 1°: Créase la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, el cual tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa en su régimen interno, sujeto a la política económica del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

La Contraloría General de la República ejercerá las funciones de fiscalización y control que la Constitución y las Leyes establecen."

(La misma disposición legal reconoce la labor de fiscalización y control de la Contraloría).

Por su parte, el artículo 3° de Ley N°93, in comento, la define como "Institución del Estado", por lo que es evidente que le compete a la Contraloría General la Fiscalización, Regulación y Control de todos sus actos de fondos y bienes públicos.

Sobre el particular, el artículo 276 de nuestra Carta Magna, a la letra establece:

"Artículo 276: Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. ...

2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo y otros públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley."

Las constancias procesales acopiadas, demuestran que el Contrato celebrado, afectaba el patrimonio de la CORPORACIÓN BAYANO, por lo que era necesario el refrendo por parte del Señor Contralor General de la República, máxime cuando la Cláusula Sexta estipulaba que la Cuenta estaba siendo compensada por mantener supuestamente la Corporación una deuda con el arrendatario por B/.49,999.00.

En cuanto a lo expuesto, hay que resaltar, que no existe avalúo alguno, efectuado por funcionarios idóneos, que acrediten: a) que en efecto existía la obligación; b) que la cantidad señalada era la correcta; así como el resto de aspectos relevantes e importantísimos, para que se diera la compensación mencionada.

En este aspecto, le asiste también la razón al demandante, cuando señala que ni tan siquiera se dio cumplimiento a lo que establece el artículo 25 del Código Fiscal, como norma supletoria de conformidad con lo normado en el artículo 17 del mismo cuerpo de leyes.

Por otro lado, el artículo 2º, de la Ley 32 de 1984, es prístino cuando establece; que la acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semiautónomas..." lo que nos indica que la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, no atendió las normas legales vigentes a la fecha en que se celebra el contrato; entre estas la Ley 32 arriba mencionada, al obviar el refrendo del Contralor General de la República, en el Contrato de Arrendamiento celebrado con el señor Elías Castillo Figueroa.

En caso similar al que nos ocupa, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 18 de septiembre de 1996, se pronunció así:

"Pues bien, el artículo citado señala la misión de la Contraloría General de fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos públicos y bienes públicos, y además examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos, y para el efectivo cumplimiento de esta misión, se debe observar lo que dispone el artículo 11 de la misma excerta legal...

La Sala considera que la Contraloría General de la República para llevar a cabo su misión de fiscalización, regulación y control de los movimientos de los fondos y bienes públicos de la Nación, posee una serie de facultades otorgadas en los numerales 1, 2, y 4 del artículo citado.

El numeral 2 le permite a la Contraloría determinar los casos en que ejercerá el control previo y posterior de los fondos públicos, en el acto impugnado. Por lo tanto, el hecho de solicitar la contestación a una serie de interrogantes, no es otra cosa que ejercer este control posterior, el cual fue después de la licitación, con el fin de obtener un mejor criterio para el refrendo del contrato, y de esta manera reunir los elementos de juicio necesarios que le ayudaran con su misión.

Cabe señalar que esta Sala se ha pronunciado anteriormente respecto a las funciones fiscalizadoras de la Contraloría General de la República mediante petición de interpretación que le hiciera la Contraloría General de la Nación, para que se pronunciara prejudicialmente, lo cual hizo mediante sentencia del 8 de abril de 1992 de la siguiente manera:

'III. Los fundamentos constitucionales y legales del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República.

El control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República tiene como finalidad la protección del patrimonio del Estado y también persigue la correcta y legal utilización de los recursos públicos.

Este control se ha venido a ejercer acuciosamente con la restauración del Estado de Derecho en Panamá.

Vale la pena señalar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República se extiende a todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos'."

Al este respecto, el Director General de la Corporación Bayano, se ha pronunciado en situaciones similares, en lo siguientes términos:

"Cabe observarle, Magistrada Sustanciadora, que el canon de arrendamiento del contrato en comento no fue fijado de conformidad con las normas legales vigentes a la fecha, que en materia fiscal se deben aplicar sobre disposición de bienes que forman patrimonio de una entidad pública como CORPORACIÓN BAYANO, toda vez que dicho canon no se ajusta a los valores mínimos establecidos por los avalúos que previamente debió realizar la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Le señalamos lo anterior en virtud de que no consta en nuestra institución documento que indique que dicho contrato se suscribió en atención a la existencia de dichos avalúos, como tampoco consta documento alguno o cuenta por pagar de la CORPORACIÓN BAYANO a favor de la SOCIEDAD AGRO-GANADERA LIRI, S.A.". (Subrayado nuestro).

De lo expuesto se colige, que el Contrato de Dación en Pago, del día 21 de julio de 1988, entre la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO, y el señor Elías Castillo Figueroa que consta en Escritura Pública 010029 vulnera los artículos 2, 11, y 48 de la Ley 32 de 1984, y 17 y 25 del Código Fiscal, por lo que solicitamos a los Señores Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que acojan las pretensiones de la parte actora, y se declare la NULIDAD del Contrato de Arrendamiento, arriba mencionado.

Pruebas: Aceptamos únicamente las pruebas que se aportaron al proceso conforme a las formalidades exigidas por el Código Judicial, en materia probatoria.

Derecho: Aceptamos el invocado.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materias:

Avalúos.
Refrendo de Contraloría.