

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 724

Panamá, 8 de septiembre de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Viabilidad Jurídica de
Contrato**

**Concepto de la
Procuraduría de la
Administración e
Incidente de Ilegitimidad.**

El licenciado Luis Alberto Palacios A., en representación de la **Contraloría General de la República**, solicita a la Sala de lo Contencioso Administrativo se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del contrato de compraventa 08-2006 de fecha 25 de septiembre de 2006, suscrito entre el **Banco de Desarrollo Agropecuario y Maritza Montenegro**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 77 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en relación con el proceso contencioso administrativo de viabilidad jurídica de contrato descrito en el margen superior.

I. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Se observa que la Contraloría General de la República ha solicitado a la Sala Tercera se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del contrato de compraventa Núm.08-2006 de fecha 25 de septiembre de 2006, suscrito entre el Banco de Desarrollo

Agropecuario y Maritza Montenegro, mediante el cual dicha entidad estatal acordó traspasar a esta última, a título de venta real y efectiva y libre de gravámenes, los derechos posesorios de un globo de terreno que forma parte de las fincas 14860 y 14861; inmuebles ubicados en la comunidad de Santa Catalina, corregimiento de Río Grande, distrito de Soná, provincia de Veraguas. (Cfr. fojas 1 a 3 del expediente judicial).

La pretensión de la accionante se fundamenta en el hecho que, a su juicio, el procedimiento previo que utilizó el Banco de Desarrollo Agropecuario para suscribir el contrato de compraventa no es viable jurídicamente, habida cuenta que para llevar a efecto tal venta, la institución aplicó el procedimiento establecido en la subrogada ley 56 de 1995 y sus textos reglamentarios; actuación contraria a lo dispuesto en el artículo 14 de la ley 45 de 2 de agosto de 2002 que, para efectos del trámite de enajenación de los terrenos que en su momento formaron parte de los denominados asentamientos campesinos, exceptuó al Banco de cumplir con las disposiciones de la subrogada ley de contratación pública y sus modificaciones, estableciéndose que el mismo debe regirse por la tabla que, para tal fin, prevé la citada disposición legal.

Visto lo anterior, este Despacho considera que, contrario a lo argumentado por la demandante, el contrato de compraventa Núm. 08-2006 de fecha 25 de septiembre de 2006, suscrito entre el Banco de Desarrollo Agropecuario y Maritza Montenegro es jurídicamente viable, habida cuenta que los

documentos que reposan en el expediente demuestran que la entidad vendedora dio efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 45 de 5 de agosto de 2002, que a su vez modifica el artículo 2 de la ley 43 de 1999, estableciendo el procedimiento especial de enajenación de una serie de bienes inmuebles que incluyen las fincas 14,857, 14858, 14859, 14,860, 14,861, 14,862, 14,863, 14,864, todas ubicadas en el corregimiento de Río Grande, distrito de Soná, provincia de Veraguas, que mediante resolución D.N. No.9-0566 de fecha 29 de agosto de 1988 habían sido adjudicadas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en forma definitiva y a título gratuito, al Asentamiento Campesino denominado "Acción Campesina". El texto de este artículo es del siguiente tenor:

"Artículo 1: El artículo 2 de la Ley 43 de 1999 queda así:

Artículo 2. Los derechos posesorios o mejoras y los bienes muebles o inmuebles de propiedad de la organizaciones campesinas, así como las tierras estatales sobre las cuales se desarrollaron las actividades de las organizaciones campesinas que, al entrar a regir la Ley 43 de 1999, se encontraban inactivas y con saldos morosos, con el Banco de Desarrollo Agropecuario, serán traspasados al patrimonio de dicho Banco, el cual los enajenará mediante el siguiente procedimiento especial:

1. La Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario cancelará la adjudicación gratuita colectiva y ordenará a la Dirección General del Registro Público la cancelación de la inscripción de las fincas adjudicadas a organizaciones campesinas extinguidas.

2. La Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario efectuará el

traspaso formal a favor del patrimonio del Banco de Desarrollo Agropecuario, sobre las tierras contempladas en la presente Ley.

3. El Banco de Desarrollo Agropecuario enajenará exclusivamente estas tierras a las personas y grupos sociales beneficiarios de la presente Ley, previo el cumplimiento de las respectivas disposiciones legales.

4. Las tierras no ocupadas al momento de entrada en vigencia de la presente Ley, serán enajenadas por el Banco de Desarrollo Agropecuario, según su valor comercial."

Consta en el expediente judicial, que el 12 de mayo de 2005 la Dirección Nacional de Reforma Agraria canceló al Asentamiento Campesino denominado "Acción Campesina" la adjudicación hecha en relación con los globos de terreno a que se refiere la resolución D.N. No.9-0566 de 29 de agosto de 1988. Igualmente se ordenó al Registro Público cancelar dicha inscripción, según se expresa en la escritura pública 210-05, inscrita en esa entidad el 30 de junio de 2005. (Cfr. fojas 6 a la 11 del expediente judicial).

Asimismo se observa, que el 17 de enero de 2005 la propia Dirección Nacional de Reforma Agraria, emitió la resolución DN-No.042-2005, por cuyo conducto autorizó al Banco de Desarrollo Agropecuario a recibir las tierras sobre las cuales se desarrollaron en una época las actividades de las organizaciones campesinas. (Cfr. fojas 57 a la 59 del expediente administrativo).

También se puede observar en autos que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Fianzas, y el Departamento de Avalúos de la Contraloría General de la República inspeccionaron las referidas fincas,

las cuales recibieron un valor catastral promedio que debía tenerse en consideración al momento de su venta. (Cfr. fojas 36 a la 49 del expediente administrativo).

Al examinar las constancias documentales que reposan tanto en el expediente judicial como en el administrativo, advertimos que el comité ejecutivo del Banco de Desarrollo Agropecuario el 12 de abril de 2006 aprobó, mediante la resolución 005-2006, el procedimiento para la venta de los terrenos y áreas libres que fueron traspasados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria al patrimonio de esa entidad bancaria. (Cfr. fojas 36 a la 40 del expediente judicial). El acápite 2.1 del artículo 2 de la referida resolución 005-2005 establece el procedimiento de convocatoria y celebración para la venta de dichos terrenos denominados áreas libres, en el que se dispuso que éste se haría de acuerdo a lo establecido en la ley 45 de 5 de agosto de 2002. (Cfr. fojas 51 a 56 del expediente administrativo).

Lo anteriormente expuesto demuestra que el gerente general del Banco de Desarrollo Agropecuario, al celebrar el acto público de remate 04-2006 para la venta de contado de las fincas 14,860 y 14,861, objeto del presente proceso judicial, **aplicó el procedimiento de venta dispuesto en el acápite 2.1. de la resolución 005-2006, y no lo dispuesto en la ley 56 de 1995 de contratación pública, como alega la Contraloría General de la República en la solicitud de viabilidad jurídica de contrato;** habida cuenta que, consta en las fojas 65 a la 67 del expediente administrativo, que la institución publicó el 17 y 18 de agosto de 2006, en un

periódico de circulación nacional, el aviso identificado con el número 04-2006, correspondiente al remate antes indicado. Además, se observa que en dicho aviso se indicó la oficina donde se podía obtener información referente a las fincas 14,860 y 14,861, objeto de remate; el lugar, día y hora en que se llevaría a cabo el acto público; el avalúo de los peritos evaluadores, y la descripción completa de estas fincas.

Estos avisos fueron publicados con más de 15 días de anticipación a la fecha de celebración del acto público. Incluso, se indicó que si la venta no se llevaba a cabo el día señalado, por razón de suspensión del despacho público decretado oficialmente, la misma se llevaría a cabo al día siguiente, en la misma hora fijada, sin necesidad de nuevo anuncio.

Conforme se desprende de las actuaciones que constan en el expediente, Maritza Montenegro, entre otros postores, consignó el 10% del avalúo dado a los inmuebles por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, y que cumplidas todas estas formalidades se inició la fase de pujas y repujas, siendo la postura de Maritza Montenegro la más elevada, por lo que el 19 de septiembre de 2006, mediante la resolución 09-2006, el Banco de Desarrollo Agropecuario le adjudicó definitivamente las fincas 14860 y 14861. (Cfr. fojas 78 a la 80 y 88 a la 89 del expediente administrativo).

En consecuencia, es el criterio de esta Procuraduría, que el contrato de compraventa 08-2006 suscrito entre el

gerente general del Banco de Desarrollo Agropecuario y Maritza Montenegro cumplió con cada uno de los requisitos establecidos en el procedimiento administrativo adoptado mediante la resolución 005-2006 de 12 de abril de 2006, para la venta de los restos libres de las tierras que formaban parte del desaparecido asentamiento campesino denominado Acción Campesina, por lo que los argumentos planteados por la Contraloría General de la República, resultan infundados.

Por las consideraciones anteriores, esta Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se sirvan declarar **VIABLE JURÍDICAMENTE** el contrato de compraventa 08-2006 suscrito el 25 de septiembre de 2006 entre el Banco de Desarrollo Agropecuario y Maritza Montenegro.

Pruebas: Se aduce el expediente administrativo referente a este caso, el cual fue aportado por el Banco de Desarrollo Agropecuario con su opinión jurídica.

Se aporta copia autenticada de la circular 2 emitida el 2 de abril de 2008 por la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

Derecho: Se niega el invocado por la actora.

II. Incidente de Nulidad por Falta de Legitimidad Procesal.

Es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 699 del Código Judicial es procedente proponer incidentes desde la notificación de la resolución que ordena el traslado de la demanda, hasta la iniciación del trámite de

alegatos, por lo que, en atención a ello, este Despacho propone incidente de ilegitimidad procesal en contra del licenciado Iván Castillo, quién mediante providencia de fecha 27 de julio de 2007, visible a foja 100 del expediente judicial, fue admitido como apoderado judicial de Reyna María Villamil, tercero coadyuvante en el proceso Contencioso Administrativo de Viabilidad Jurídica del contrato de compraventa 08-2006 de fecha 25 de septiembre de 2006, suscrito entre el Banco de Desarrollo Agropecuario y Maritza Montenegro.

Sin embargo, se advierte que mediante la sentencia 27 de 8 de septiembre de 2005, el Juzgado Primero Municipal del distrito de Santiago, Ramo Penal, confirmada el 29 de enero de 2008 por el Tribunal de Apelaciones y Consultas del Circuito de Veraguas, Ramo de lo Penal, inhabilitó al licenciado Iván Roberto Castillo Ábrego para ejercer la profesión de abogado por el término de diez (10) meses, es decir, desde el 25 de febrero al 25 de diciembre de 2008; por lo que es evidente que dicho profesional del derecho no puede actuar como representante judicial de Reyna María Villamil, ya que por mandato judicial actualmente no goza de idoneidad para ejercer la abogacía.

En atención a lo anterior, consideramos que la situación del apoderado judicial de Reyna María Villamil da lugar a la configuración de la causal de nulidad en la personería del representante, prevista en el numeral 3 del artículo 733 del Código Judicial.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría de la Administración solicita a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se sirvan declarar que el licenciado Iván Castillo, apoderado judicial de Reyna María Villamil, carece de legitimidad procesal para actuar en el presente proceso Contencioso Administrativo de Viabilidad Jurídica de Contrato interpuesto por la Contraloría General de la República y, en consecuencia, se ordene la nulidad de todo lo actuado por él, a nombre del tercero coadyuvante; a partir del 25 de febrero de 2008.

Pruebas: Se aporta copia autenticada de la circular 2 emitida el 2 de abril de 2008 por la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

Derecho: Artículos 619, 620, 699, 733, numeral 3, y el 742 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/11/iv