

18 de agosto de 1999

Proceso Contencioso Administrativo de
Nulidad.

Concepto. La Licenciada Alison García Veliz, en representación del Contralor General de la República, para que se declaren nulos, por ilegales, los Contratos contenidos en las Escrituras Públicas Nos. 4,549 y 4,550 de 21 de abril de 1994, suscritos entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y Hernán Delgado Quintero.

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:

La demandante solicita a vuestra Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que declare nulos, por ilegales, los Contratos suscritos por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, actuando en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y Hernán Delgado Quintero, mismos que fueron materializados en las Escrituras Públicas Nos. 4,549 y 4,550 de 21 de abril de 1994 de la Notaria Pública Décima del Circuito de Panamá.

Antecedentes:

En virtud de las Escrituras Públicas Nos. 4,549 y 4,550 de 21 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 dos globos de terreno de la Finca N°1720 de propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y lo vendió al señor Hernán Delgado Quintero.

El precio de venta por hectárea que se fijó para dichas compraventas 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, los cuales fijaban un precio promedio de B/.500.00 por hectárea.

Aunado a lo anterior, los contratos de compraventa impugnados, nunca fueron refrendados 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 la demandante, los Contratos de Compraventa contenidos en las Escrituras Públicas N°4,549 y 4,550 de 21 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 este 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 los Contratos atacados, en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, con el señor HERNÁN DELGADO QUINTERO violentaron 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 las crearon no digan nada sobre alguna transacción a materializar, sino que las mismas deben sumirse a las disposiciones del Código Fiscal, en cuanto les sea aplicables, esto es, siempre que no se vulnere el régimen interno que le es propio...

...la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano realizó proyectos agropecuarios, ganaderos y agroindustriales e hizo mejoras por más de 15 años, a partir de 1975. En consecuencia, el criterio del Ex Ministro César Pereira Burgos contenido en la Sentencia de julio 6 de 1995 de la Honorable Corte Suprema de Justicia no es válido en cuanto a equiparar situaciones y precios, a parte de que no tomó en cuenta el valor promedio del avalúo oficial exigido por los Artículos 7, 17 y 25 del Código Fiscal; hoy el Artículo 7 permanece incólume, en tanto el Artículo 17 y el 25 han sido modificados por el Artículo 97 y 99 de la Ley 56 en comento, respectivamente ¿. (Cf. f. 65 a 70.)

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 tales Contratos. (Cf. f. 72)

Este Despacho coincide con los argumentos expuestos por la demandante, toda vez que del examen de los antecedentes de los Contratos de Compraventa impugnados, se observa lo siguiente:

Es evidente que el Ministro de Desarrollo Agropecuario de aquella época, César Pereira Burgos, quien actuó en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, al suscribir los Contratos de Compra venta con el señor Hernán Delgado Quintero, 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 de la Finca N°1720, de 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 fueron dadas en compraventa por TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.375.00), por hectárea, al señor Hernán Delgado Quintero. Lo anterior, demuestra que dichas transacciones se dieron 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 los cuales debían ser realizados 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 de los Contratos de compraventa contenidos en las Escrituras Públicas Nos. 4,549 y 4,550 de 21 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 compraventa de estos dos globos de terreno de propiedad de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, no se realizaron 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 estas ventas, causaron al Estado, además de las razones que demuestran que los contratos suscritos entre el Ministro de Desarrollo Agropecuario, en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, y el señor Hernán Delgado Quintero, no cumplieron con las normas legales vigentes para ese entonces, por tanto, deben ser declarados nulos, por ilegales, los contratos objeto de la demanda.

Por otro lado, es importante destacar, tal y como lo señala la procuradora judicial de la parte actora, que los Contratos impugnados en esta demanda, los cuales afectaban el patrimonio del Estado, no fueron ¿REFRENDADOS¿ 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 perfeccionarán los Contratos 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)

Por las consideraciones expuestas consideramos que procede la declaratoria de nulidad solicitada por la Licda. Alison García Véliz, en representación del Contralor General de la República, motivo por el cual solicitamos a Vuestra Honorable Sala, que los Contratos de Compraventa, contenidos en las Escrituras Pública N°4,549 y 4,550 de 21 de abril de 1994, suscrito entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y el señor Hernán Delgado Quintero, sean declarados nulos, por ilegales, 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