

16 de julio de 1998

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad

Concepto. El Licdo. Ernesto Cedeño Alvarado, en representación del Contralor General de la República, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Compra-Venta contenido en la Escritura Pública N°5,211 de 7 de junio de 1994, suscrito entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano e Ismael Javier sucre Tejada

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

Con nuestro acostumbrado respeto acudimos ante ese Augusto Tribunal Colegiado, con la finalidad de emitir concepto sobre la demanda contencioso administrativa de nulidad que se enuncia en el margen superior del presente escrito. Ello, de conformidad con el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial.

I. La pretensión:

El demandante pretende con la presente acción que la Sala Tercera de la Corte declare que es 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 e Ismael Sucre Tejada, materializado en la Escritura N°5,211 de fecha 7 de junio de 1994 de la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá.

II. Antecedentes:

En virtud de la Escritura Pública N°5,211 de fecha 7 de junio de 1994, el Ministro de Desarrollo Agropecuario, actuando en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, celebró contrato de compraventa con el señor Ismael Javier Sucre Tejada sobre dos globos de terreno, identificados como "A" y "B" de la Finca Número Cuarenta y Ocho Mil Ochenta y Ocho (48088), de propiedad de dicha Corporación.

El precio por hectárea que se fijó para dicha compraventa fue de B/.375.00; sin embargo, esta suma no se ajustó al avalúo promedio de los 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.

III. Respecto a las disposiciones legales invocadas en esta demanda como infringidas y el concepto en que lo han sido, el criterio de esta Procuraduría, es el que a seguidas exponemos:

Según el demandante, el Contrato de Compraventa contenido en la Escritura Pública N°5,211 de 7 de junio 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."

El demandante señala que la infracción de la norma transcrita se dio en forma directa, por omisión, desde el momento en que el Ministro de Desarrollo Agropecuario, al suscribir el Contrato atacado, en nombre y representación de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano e Ismael Javier Sucre Tejada no cumplió con el mandato contenido en este artículo, 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. Agrega el actor, que "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. 59 )

También señala el demandante, que al analizar armónicamente los artículos 7, 17 y 25 del Código Fiscal y demás normas concordantes se evidencia que el espíritu de la Ley es el que el Estado, representado por sus organismos, al momento de adquirir, vender o arrendar bienes, respete los avalúos o el promedio de los mismos, emitidos por los entes correspondientes -Contraloría y Ministerio de Hacienda y Tesoro-, salvo que una ley especial disponga otro procedimiento, supuesto que no se da en el caso que nos ocupa, ya que la Ley 93 de 22 de diciembre de 1976, por la cual se crea la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, no establece ningún procedimiento especial ni diferente al dispuesto en el Código Fiscal.

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. 65)

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 subjúdice 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 Compra

Venta con el señor Ismael Javier Sucre Tejada, 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 al señor Ismael Javier Sucre Tejada. 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 la obligación de "AVALUAR" los bienes inmuebles que el Estado adquiriera, vendiera o arrendara, 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°5,211 de 7 de junio 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 crea la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, no estableció nada al respecto, con lo cual se demuestra 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, 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.

A nuestro juicio, 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 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; así como también el hecho que el Contrato suscrito entre el Ministro de Desarrollo Agropecuario y el señor Ismael Javier Sucre Tejada no cumplió con las normas legales vigentes para ese entonces, por tanto, debe ser declarado nulo, por ilegal, dicho contrato, que constituye el objeto de la presente demanda.

Por otro lado, es importante destacar, tal y como lo señala el representante 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 (sic) 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 el Señor Ismael Sucre Tejada, protocolizado mediante la escritura pública 5,211 del 7 de junio 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. 78).

Por las consideraciones expuestas opinamos que procede la declaratoria de nulidad solicitada por el Licdo. Ernesto Cedeño Alvarado, 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°5,211 del 7 de abril de 1994, suscrito entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y el señor Ismael Javier Sucre Tejada, sea declarado ilegal por no cumplir con los requisitos establecidos en las normas legales vigentes a la época de su celebración.

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/12/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.  
Secretario General, a. i.

Materia: Bienes públicos.

Avalúo promedio (Contraloría-Min.Hacienda y Tesoro)  
Contrato de Compraventa de bien inmueble.(Refrendo-Contraloría)