

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 325

Panamá, 5 de julio de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad**

El licenciado William Parodi Pugliese, actuando en representación del **Estado panameño**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el contrato de compraventa del globo de terreno de 29 hectáreas + 6,160.05 metros cuadrados, segregado de la finca 5865, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a favor de la **Corporación Playa Blanca, S.A.**

Concepto

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 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Mediante memorial de fecha 29 de octubre de 2003, corregido el 20 de noviembre de ese mismo año, el representante legal de la empresa Corporación Playa Blanca, S.A., solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la compra de un globo de terreno de 29 hectáreas, más 6,160.05 metros cuadrados, que forma parte de la finca 5865, inscrita en el Registro Público en el folio 116, tomo 187 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 153 a 158 del expediente judicial).

En atención a dicha petición, el Departamento de Avalúos de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales emitió un informe de análisis e inspección ocular, concluyendo que el lote solicitado se ubicaba dentro de los

200.00 metros no adjudicables por la Comisión de Reforma Agraria, puesto que al tratarse de un lote baldío con rastrojos, colindante con la playa, dicha solicitud debía tramitarse ante el Ministerio de Economía y Finanzas. Por otra parte, la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de dicha entidad determinó a través de una inspección ocular y de la medición del globo de terreno, que estas coordenadas coincidían con las del plano presentado. Además evaluó la demarcación de la línea de alta marea y el área de ribera de mar (10:00 mts), incluyendo el área destinada para la construcción de una futura servidumbre costanera (Cfr. fojas 153 a 158 del expediente judicial).

Luego de emitidos los informes periciales de avalúos por parte de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, en los que se indicó que el valor actual del globo de terreno solicitado por Corporación Playa Blanca, S.A., era de B/.14,808.00, el director de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, expidió la resolución 17 de marzo de 2004, mediante la que autorizó la venta del mismo a través del procedimiento de excepción de selección de contratista.

Cumplido dicho trámite, se elaboró el respectivo contrato de compraventa sobre el globo de terreno solicitado por Corporación Playa Blanca, S.A., el cual fue firmado por el entonces viceministro de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas y por Rodolfo Espino Durán, representante legal de sociedad compradora. Este contrato fue posteriormente remitido para el respectivo refrendo de la Contraloría General de la República, pero el mismo fue devuelto sin refrendar, en dos ocasiones por considerarse que el precio unitario de venta en B/.0.049 el metro cuadrado, asignado al globo de terreno objeto de la compraventa era irrisorio (Cfr. foja 156 del expediente judicial).

No obstante esta objeción, el contrato de compraventa fue entregada a Rodolfo Espino Durán, quien actuando en su condición de representante legal de

la sociedad Corporación Playa Blanca, S.A., procedió a realizar su protocolización y a inscribir en el Registro Público la escritura pública número 6298 de 15 de abril de 2004, extendida por la Notaría Décima de Circuito de Panamá; sin embargo, de acuerdo con el informe de conducta rendido por el Ministerio de Economía y Finanzas, visible a fojas 153 a 158 del expediente judicial, no consta que el entonces contralor general de la República, Alvin Weeden Gamboa, haya refrendado este contrato de compraventa, puesto que él había condicionado su referendo a la variación de precio de venta establecido previamente por la desaparecida Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (Cfr. fojas 35 a 44 del expediente judicial).

Ante la posibilidad de que resulte lesionado el patrimonio estatal como producto de las irregularidades cometidas durante el perfeccionamiento de la venta del globo de terreno perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Órgano Ejecutivo expidió la resolución ejecutiva 6 de 7 de julio de 2011, a través de la cual instruyó al procurador general de la Nación para que, por intermedio del agente del Ministerio Público correspondiente, promoviera las acciones necesarias a fin de que se ordene al Registro Público que proceda a la cancelación de la inscripción correspondiente a la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004, en la que se hizo constar la segregación y venta de 29 hectáreas, más 6,160.05 metros cuadrados, que formaban parte de la finca 5865 y se recupere este bien a favor del Estado panameño (Cfr. fojas 132 a 134 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo antes expresado y en atención a lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación en su resolución PGN-FAC-03-11 de 29 de agosto de 2011, el licenciado William Parodi Pugliese, en su condición de fiscal superior especializado en Asuntos Civiles, actuando en representación del Estado panameño, ha interpuesto ante esa Sala una demanda contencioso administrativa

de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el contrato de compraventa celebrado con Corporación Playa Blanca, S.A., para la enajenación del globo de terreno de 29 hectáreas, más 6,160.05 metros cuadrados, segregado de la finca 5865, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 1 a 20 y del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora aduce que el contrato de compraventa suscrito entre la Nación y Corporación Playa Blanca, S.A., cuya declaratoria de nulidad se demanda, ha infringido las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1141 y 1735 del Código Civil que, entre otras cosas, establecen como una de las causales de nulidad absoluta en los actos o contratos, la falta de algún requisito o formalidad que la ley exige para el valor de los mismos en consideración a su naturaleza; que todo acto o contrato que deba quedar en protocolo tiene que suscribirse con la firma usual por los otorgantes, por dos testigos mayores de 21 años, vecinos del circuito de la notaría, que gocen de buen crédito y por el notario que dará fe de todo (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial);

B. El artículo 73 de la ley 56 de 1995, vigente al momento que se dieron los hechos, según el cual los contratos celebrados por el Estado debían ser refrendados por el contralor General de la República (Cfr. foja 27 del expediente judicial);

C. El artículo 48 de la ley 32 de 8 de noviembre de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, que entre otras cosas, señala que el contralor refrendará todos los contratos que celebren las entidades públicas y que impliquen erogación de fondos o afectación de sus patrimonios; y

D. Los literales n y p del artículo primero de la resolución 062 de 2 de abril de 2003, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas, vigente al

momento que se celebró el contrato, que disponían que firmada la minuta de compraventa o el contrato de arrendamiento por el ministro, se remitiría a la Oficina de Control Fiscal de dicha entidad para el refrendo del contralor general de la República; que refrendada la escritura de compraventa se entregaría al interesado para su cierre e inscripción en el Registro Público, el cual debía entregar una copia debidamente inscrita a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, con su número de finca para control interno (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El objeto de la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del contrato de compraventa contenido en la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004, extendida ante la Notaría Décima del Circuito de Panamá, por medio del cual la Nación vende a la sociedad Corporación Playa Blanca, S.A., un globo de terreno de 29 hectáreas, más 6,160.05 metros cuadrados, segregados de la finca 5865, inscrita en el tomo 187, folio 116 de la Sección de propiedad de la provincia de Panamá, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario; lo que dio origen a la constitución de la finca 241536 y que, como consecuencia, se ordene al Registro Público de Panamá cancelar cualquier inscripción realizada en relación con el contrato en referencia (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

El recurrente sostiene que el contrato demandado resulta contrario a las normas antes señaladas y argumenta en apoyo de su pretensión que el mismo desconoce los parámetros de la contratación pública, al haberse incluido en un instrumento público y surtir efectos contra terceros a partir de su inscripción, un contrato que no contaba con el refrendo del contralor general de la República, ya que en el protocolo de la escritura en lugar de la firma ológrafa de dicho

funcionario aparece un sello de goma que no corresponde a su firma (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente judicial).

Conforme lo indica el accionante en el hecho décimo tercero del escrito contentivo de su demanda, las irregularidades descritas son objeto de un proceso penal que se instruye en la Procuraduría General de la Nación, en virtud de la denuncia presentada en contra del entonces director de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual guarda relación con una serie de anomalías que se evidencian en la tramitación del contrato de venta ya mencionado; protocolizado en la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004, expedida por la Notaría Décima del Circuito de Panamá y su posterior inscripción en el Registro Público; trámites que se materializaron sin contar con el refrendo del contralor general de la República (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Luego de evaluar los argumentos de la parte actora, las constancias procesales y el contenido del acto administrativo acusado, este Despacho es de opinión que al momento de procederse a la confección de la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004 que contiene el contrato suscrito entre la Nación y la sociedad Corporación Playa Blanca, S.A., se incurrió en la inobservancia del procedimiento que debía cumplirse en el caso de la compraventa de bienes inmuebles de propiedad del Estado, las cuales se tramitaban ante la antigua Dirección de Catastro y Bienes patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que, como antes se ha señalado, el mencionado contrato no contaba con el refrendo de la Contraloría General de la República, contraviniendo así lo previsto por el literal n del artículo primero de la ya citada resolución 062 de 2 de abril de 2003, vigente al momento que se dieron los hechos, cuyo texto era el siguiente:

“... n) firmada la minuta de compraventa o el contrato de arrendamiento por el Ministro de

Economía y Finanzas o el Viceministro de Fianzas, se remitirá, a control fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas, para el refrendo del Contralor General de la República...”(Lo subrayado es nuestro).

Esta norma reglamentaria era cónsona con el artículo 73 de la ley 56 de 1995, sobre contratación pública, que exigía que los contratos fueran refrendados por el contralor general de la República.

Nuestra opinión resulta concordante con el contenido de la declaración jurada rendida el 1 de septiembre de 2010, por Alvin Weeden Gamboa, quien ostentó el cargo de contralor general de la República durante el período comprendido del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2004, el cual manifestó ante la Procuraduría General de la Nación que mediante la nota 534-ND-ING de 9 de agosto de 2004, negó el refrendo del citado contrato; que el documento que contiene la escritura que le fue presentada ante él no contiene su firma manuscrita y que nunca sustituyó la misma con sello alguno, por lo que no hubo ningún refrendo de su parte (Cfr. fojas 121 a 129 del expediente judicial).

Lo antes expuesto, pone en evidencia que, tal como alega la parte actora, en el proceso de compraventa del inmueble antes descrito se produjo la infracción del artículo 1735 del Código Civil, puesto que según puede apreciarse en la copia de la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004 que reposa de fojas 35 a 40 del expediente judicial, en la misma no consta la firma del mencionado exservidor público, sino que, en su lugar, se observa una firma estampada en sello de goma, de lo que puede concluirse que hubo pretermisión de una de las formalidades que expresamente contempla la norma en referencia, dado que el cierre del protocolo es en esencia un acto notarial, en el que, entre otros aspectos, el notario da fe pública de que la firma que aparece en el documento ha sido hecha por quienes lo suscriben (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que las actuaciones notariales, tal como lo sostiene el autor Boris Barrios en su obra *Derecho Notarial Panameño*, están sometidas al ordenamiento jurídico. Veamos:

”En principio, todas las actuaciones notariales están reguladas por el derecho o permitidas por el ordenamiento jurídico y adecuado a éste.

La legalidad subjetiva o formal del derecho notarial se refiere al cumplimiento de las formalidades propias de la función notarial, al que también se le puede denominar derecho notarial procesal, porque regula las ritualidades propias para producir el instrumento.

En este sentido, el notario debe cumplir y hacer cumplir las ritualidades propias de los instrumentos y la forma de los negocios que requieren de la fe notarial.

En efecto, el cumplimiento de las normas que imponen requisitos formales deben ser cumplidas por el notario o hacer que los usuarios de sus servicios las cumplan, por ello constituye la seguridad jurídica de que solo cumpliendo con las formas establecidas es posible crear, modificar o extinguir determinadas relaciones jurídicas. (BARRIOS, Boris. *Derecho Notarial Panameño*. Editorial Portobelo, Panamá, 2006. Págs. 85 y 86). (Lo subrayado es nuestro).

Respecto a la procedencia de la solicitud hecha a ese Tribunal para la cancelación de la inscripción en el Registro Público del asiento relativo a la escritura pública 6298 de 15 de abril de 2004, esa Sala se pronunció en fallo de 7 de octubre de 2010, en relación a la determinación de la vía procesal adecuada para este tipo de materia, señalando en la parte medular de dicho fallo lo siguiente:

“...Por otra parte, esta Superioridad, frente al argumento esgrimido por una de las partes demandantes, de cancelar cualquier inscripción en la Dirección General del Registro Público, es de importancia señalar que éste Tribunal no es competente para atender la materia objeto de estudio, pues, la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil.

Lo anterior encuentra asidero jurídico, en el artículo 1784 del Código Civil en concordancia con las reglas procesales del proceso ordinario (art.1228 del Código Judicial), por lo que resulta improcedente emitir algún pronunciamiento sobre esta petición.

Sobre este tema la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de julio de 2006, señaló lo siguiente:

‘..En tal sentido, solamente los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria pueden reconocer limitaciones de dominio sobre los bienes inmuebles. Según se desprende de la lectura del artículo 1784 del Código Civil, la inscripción de un título de propiedad en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, sino mediante Auto ejecutoriado o sentencia en firme, pues lo contrario supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles. De lo expuesto, queda claro que solamente los Tribunales Ordinarios mediante Auto o sentencia ejecutoriada pueden llevar a cabo medidas como la solicitada por la parte. Las circunstancias descritas impiden a la Sala proferir un pronunciamiento favorable a la aspiración del solicitante...’

En igual sentido resulta oportuno citar el pronunciamiento hecho por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, a saber:

‘Cuando lo que se solicita es la cancelación de una inscripción, como ahora ocurre, el recurso de apelación no procede legalmente. De modo que ante la negativa del Registrador, los interesados en la cancelación tienen que acudir a los tribunales judiciales en vía ordinaria hacer valer sus pretendidos derechos.’ **(ARROYO CAMACHO, Dulio, 20 Años de Jurisprudencia de la Sala Primera (de lo Civil) de la Corte Suprema de Justicia de Panamá: 1961-1980", Panamá, 1982, Pág. 561)** (Lo resaltado es nuestro)

Por las razones de hecho y de Derecho antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES**

NULO, POR ILEGAL, el contrato de compraventa suscrito entre la Nación y la sociedad Corporación Playa Blanca, S.A, sobre el globo de terreno de 29 hectáreas, más 6,160.05 metros cuadrados, segregados de la finca 5865, inscrita en el tomo 187, folio 116 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

IV. Pruebas: Se aduce como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada; y del expediente contentivo del sumario en averiguación que se instruye en la Procuraduría General de la Nación.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 747-11