

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 367

Panamá, 11 de abril de 2016

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

**Alegato de Conclusión.
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).**

La firma forense Rosas y Rosas, actuando en representación de **Sayonara Argüelles**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, la Resolución 100-2013 de 10 de mayo de 2013, expedida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**; el contrato de compraventa celebrado entre dicha entidad y la empresa Inversiones Zyl Ltda.; así como la inscripción de este último en el Registro Público.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 443 de 6 de julio de 2015, este Despacho precisó que en el negocio jurídico bajo examen, los actos acusados son: **1)** la Resolución 100-2013 de 10 de mayo de 2013, expedida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por medio de la cual se resolvió adjudicar a la empresa individual de responsabilidad limitada denominada Inversiones Zyl Ltda., la Subasta de Bienes Públicos número 2013-0-16-0-08-SB-004801, Primera Convocatoria, para otorgar mediante venta el lote de terreno número AL-04-4, ubicado en la comunidad de Albrook, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, por la suma doscientos cuatro mil setecientos sesenta balboas con cuarenta centésimos (B/.204,760.40); y **2)** el contrato de compraventa celebrado entre Juan Carlos Orillac Urrutia, en su calidad de Secretario Ejecutivo y Representante Legal de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, y Zhi Yong Loo Luo, en su condición de único administrador de la empresa individual de

responsabilidad limitada denominada Inversiones Zyl Ltda., contenido en la Escritura Pública número 35 de 21 de agosto de 2013, otorgada por la Notaría Especial del Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, por el cual la Nación da en venta real y efectiva a la mencionada empresa el lote de terreno número AL-04-4, antes descrito (Cfr. fojas 3 a 4 y 61 a 71 del expediente judicial).

En tal sentido, en aquel momento señalamos que la demandada aducía que los referidos actos infringían **los artículos 2 (numeral 43), 25 (numeral 3), 32, 33 (numeral 2), 49 (numeral 2), 135 y 140 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006**, que regula la Contratación Pública, los que, en su orden, se refieren a lo que debe entenderse por el término subasta de bienes públicos; a la estructuración del pliego de cargos; al contenido y a la publicación de los avisos de convocatoria; al plazo mínimo para la publicación de la convocatoria cuando el objeto del contrato recae en bienes o servicios y el monto exceda de ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00); al anuncio de la subasta de bienes públicos; y a las causales de nulidad absoluta de los actos y de los contratos públicos (Cfr. fojas 17 a 26 del expediente judicial).

Asimismo indicamos, que la actora también invocaba la infracción **del artículo 1782 del Código Civil**, sobre los supuestos en los que podrá pedirse y ordenarse la cancelación total de una inscripción en el Registro Público; **y el artículo 128 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la Ley 22 de 2006, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 128 de 28 de diciembre de 2010**, el cual establece que el valor estimado del bien será determinado por el promedio que resulte entre el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el valor del avalúo realizado por la Contraloría General (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

En este orden de ideas, en la **referida Vista igualmente advertimos** que los cargos de infracción aducidos por la recurrente giran en torno a supuestas irregularidades en el procedimiento de Subasta de Bienes Públicos número 2013-0-16-0-08-SB-004801, para la venta del lote de terreno número AL04-04, ubicado en el sector de Albrook, distrito y provincia de Panamá, con una superficie de ochocientos cincuenta y dos con noventa y seis metros cuadrados (852.96 mts²) y un valor estimado

de ciento setenta mil quinientos noventa y dos balboas (B/.170,592.00) (Cfr. foja 116 del expediente judicial).

En efecto, igualmente habíamos manifestado que de acuerdo a lo expuesto por la actora, en el curso de dicho procedimiento se incurrió en una serie de errores y omisiones, en cuanto a los plazos para la convocatoria de la subasta pública en referencia, a la determinación y a la actualización del valor estimado del bien subastado; a la no publicación en el portal PanamaCompra de la última convocatoria o, en su defecto, en un diario de circulación nacional; de igual manera, hizo reparos en cuanto al contenido del pliego de cargo y a las condiciones especiales incluidas en éste; pues, en su opinión, presentaba inconsistencias.

Sobre el particular, al contestar la demanda advertimos que después de revisar las piezas procesales incorporadas por la recurrente junto a su acción, llegamos a la conclusión que las mismas resultaban **insuficientes** para formarnos una opinión en torno los hechos y pretensiones de la recurrente, de manera tal que **para poder emitir un concepto en interés de la ley** en el marco del proceso de nulidad en estudio, necesitábamos **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento de subasta pública**, así como cualquier otra información que las partes incorporaran en el momento procesal correspondiente.

Actividad probatoria y concepto.

En lo que respecta a la actividad procesal desarrollada por la actora debemos destacar que mediante el Auto de Pruebas 68 de 24 de febrero de 2016, fueron admitidas una serie de pruebas documentales aportadas por la recurrente en su demanda y que consistían básicamente en los actos acusados y ciertas actuaciones que conformaban el expediente administrativo.

Igualmente, fue admitida una prueba consistente en la copia autenticada del expediente administrativo relativo a la Subasta de Bienes Públicos número 2013-0-16-0-08-SB-004801; **expediente que fue incorporado al proceso en el período probatorio correspondiente.**

También fue admitida una prueba pericial solicitada por la demandante a fin de determinar ciertos aspectos en relación con el lote AL-04-4, ubicado en la comunidad de Albrook, corregimiento

de Ancón, distrito y provincia de Panamá, por la suma doscientos cuatro mil setecientos sesenta balboas con cuarenta centésimos (B/. 204,760.40) que le fue adjudicado a Inversiones Zyl Ltda.

Al respecto, la referida prueba pericial se practicó con peritos designados por la demandante y por el Tribunal, y la entrega del informe correspondiente, así como el examen de los peritos que participaron en la misma se produjo el 4 de abril de 2016.

Una vez expuesto lo anterior y toda vez que nuestro concepto quedó supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria, pasaremos a emitir nuestras consideraciones en relación con los cargos de infracción aducidos por la recurrente, a la luz de la documentación aportada en la demanda, la copia autenticada del expediente administrativo y la prueba pericial a la que hemos hecho referencia; sin embargo, en relación con esta última la misma, debemos señalar que no aporta elementos concluyentes que desvirtúen por sí solos la legalidad de los actos acusados.

a. En relación con los cargos de violación del artículo 128 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 128 de 2010, la actora alega que la subasta de bienes públicos adjudicada a Inversiones Zyl Ltda., fue anunciada el 18 de febrero de 2013, y para esa fecha, el avalúo del bien inmueble que sirvió de base para dicha subasta había expirado el 12 de octubre de 2012, pues, había sido generado el 12 de octubre de 2010. Añade, que si bien es cierto que la entidad demandada señala que dicho avalúo se actualizó el 18 de enero de 2012, no lo es menos, que se repitió el mismo valor que el que se había determinado dos (2) años y medio antes (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, una vez revisado el expediente judicial, el expediente administrativo, el sitio de PanamaCompra y los informes elaborados por los peritos, este Despacho es de la opinión que el anterior cargo de infracción no resulta atendible; puesto que, contrario a lo que señala la actora, consta en autos un informe denominado "Valor Promedio", el cual corresponde al promedio de los avalúos efectuados por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Contraloría General de la República, respectivamente, el cual data de **18 de enero de 2012**, por la suma de ciento setenta mil quinientos noventa y dos balboas (B/. 170,592.00); monto que fue tomado en consideración por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas como precio

de referencia al momento de llevar a cabo la Subasta de Bienes Públicos correspondiente al Acto Público 2013-0-16-0-08-SB-004801, celebrada el 1 de abril de 2013 (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Lo anterior, consta en el acta de la referida subasta visible en el sitio web PanamaCompra, documento que al tenor de lo establecido en la parte final del artículo 141 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, tiene pleno valor legal. Al respecto, la norma en referencia establece:

“Artículo 141. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’.

...

Para todos los efectos **legales, las actuaciones publicadas en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ‘PanamaCompra’** por las entidades públicas, en virtud de sus atribuciones, **producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos públicos y, en consecuencia, tendrán valor vinculante y probatorio.**” (La negrita es nuestra).

En este contexto, advertimos que la disposición que se aduce como impugnada; es decir, el artículo 128 del Decreto Ejecutivo 366 de 2006, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 128 de 2010, es del siguiente tenor:

“Artículo 128. (Valor estimado).

El valor estimado del bien **será determinado por el promedio que resulte el valor del avalúo realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el valor del avalúo realizado por la Contraloría General de la República.**

Los avalúos **no podrán tener una vigencia superior de dos (2) años.** Ninguna entidad contratante podrá realizar un acto público, sin contar con los avalúos vigentes.” (Lo resaltado es de este Despacho).

En este escenario, la norma antes transcrita establece claramente que los avalúos no podrán tener una vigencia superior a dos (2) años y, en tal sentido, como se aprecia en el presente negocio jurídico, el último valor estimado **tiene fecha de 18 de enero de 2012**, de manera tal, que al **1 de abril de 2013**, cuando se llevó a cabo la subasta, **no habían transcurrido los dos (2) años** a los que se refiere el artículo 128 del Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 128 de 28 de diciembre de 2010.

En este punto, conviene indicar que la determinación del valor del bien subastado fue uno de los elementos en que versaba el informe que debían elaborar los peritos; sin embargo, observamos

que existen opiniones dispares entre ellos en cuanto a dicho valor, lo que resta certeza y precisión a la estimación del mismo.

Por otra parte, no podemos perder de vista que, tal como manifestamos con anterioridad, consta en el expediente administrativo el informe denominado “Valor Promedio” del bien subastado, suscrito por Abel Adames, entonces Jefe de la Sección de Avalúos de la entidad demandada, que sirvió de base para la referida subasta, y en tal sentido, **el mismo consiste en un acto administrativo que no fue impugnado en la vía gubernativa de ahí que lo consignado en el mismo se presume válido** (Cfr. 345 del expediente administrativo).

b) La demandante también manifiesta que de conformidad con lo establecido en los artículos 33 (numeral 2) y 49 (numeral 2) del Texto Único de la Ley 22 de 2006, las subastas de bienes públicos que tengan un valor estimado superior a ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00) deben **anunciarse con una antelación no menor a cuarenta (40) días calendario; sin embargo, afirma que la entidad demandada no cumplió con este requisito**, porque a pesar que el valor del bien inmueble se había estimado en la suma de doscientos cuatro mil setecientos diez balboas con cuarenta centésimos (B/.204,710.40), **el anuncio de la última convocatoria se hizo con una antelación de treinta y seis (36) días calendario, sin que haya concurrido alguna de las circunstancias excepcionales que permiten el establecimiento de un plazo menor al estipulado** (Cfr. fojas 18 a 19 del expediente judicial).

Al respecto, el artículo 33 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, en su parte pertinente, es del siguiente tenor:

“Artículo 33. Publicación de la convocatoria. Dependiendo del monto y de la complejidad de los bienes y servicios que se van a contratar, la entidad contratante hará la publicación de la convocatoria, tomando en consideración los plazos mínimos que a continuación se detallan:

1...

2. No menor de cuarenta días calendario, **si el objeto del contrato recae sobre bienes y servicios y el monto excede los cientos setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00).**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Sobre el particular, al **verificar en la página web de PanamaCompra** la información inherente al Acto Público número 2013-0-16-0-16-0-08-SB-004801, para la venta del lote de terreno

número AL04-4 ubicado en la comunidad de Albrook, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, se tiene que el **valor de referencia del bien objeto de la subasta era de ciento setenta mil quinientos noventa y dos balboas (B/.170,592.00)** cantidad que no excede de la suma de **ciento setenta y cinco mil balboas (B/.175,000.00)**; a la que alude la norma antes transcrita; en consecuencia, la convocatoria para la subasta pública **podía efectuarse en un período inferior a los cuarenta (40) días calendario establecidos en la mencionada disposición jurídica.**

Sobre el particular, consideramos oportuno aclarar que la suma de doscientos cuatro mil setecientos diez balboas con cuarenta centésimos (B/.204,710.40) a la cual hace referencia la recurrente y que aparecía reflejada en el encabezado de la convocatoria a la subasta pública, **correspondía realmente al monto inicial de las pujas y repujas el día de la subasta y no al valor estimado o de referencia del acto público.**

En efecto, debemos precisar que la mencionada cifra resulta de sumarle **al valor estimado establecido**, el cual, como hemos visto, **era de ciento setenta mil quinientos noventa y dos balboas (B/.170,592.00)**, más un veinte por ciento (20%), dando lugar a la suma de **doscientos cuatro mil setecientos diez balboas con cuarenta centésimos (B/.204,710.40)**, antes indicada, lo que resultaba necesario para cumplir con lo establecido en las condiciones especiales del pliego de cargos del Acto Público 2013-0-16-0-08-SB-004801, que en su parte pertinente señalan:

“1. HORA, FECHA Y LUGAR DE LA SUBASTA DE BIENES PÚBLICOS

...

1.4 Queda claramente establecido y aceptado por los proponentes inscritos, que esta Entidad se reserva el derecho de adjudicar el bien inmueble que se otorga en venta, por medio esta Subasta de Bienes Públicos, siempre y cuando hayan cumplido con todos los requisitos y exigencias establecidos en este Pliego de Cargos y **que sea el precio ofertado más alto y ventajoso para el Estado, entendiéndose para tales efectos, aquella oferta que supere en un veinte por ciento (20%) el valor estimado establecido, de lo contrario el bien no se será adjudicado y el acto podrá ser declarado desierto.**

...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. Condiciones del Pliego de Cargos visibles en sitio web de PanamaCompra).

c) La recurrente también estima que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas ha infringido los artículos 2 (numeral 43) y 25 (numeral 3) del Texto Único de la Ley 22 de 2006; ya que al **estructurar el Pliego de Cargos correspondiente al Acto Público 2013-0-16-0-08-SB-004801 no se establecieron reglas objetivas, justas, claras y**

completas; criterio que sustenta indicando, entre otras cosas, que en el Pliego de Cargos se estipularon dos (2) fechas diferentes para la realización de la subasta de bienes públicos, pues, en las **condiciones especiales originales** se dispuso que era el 28 de marzo de 2013 y en las **condiciones especiales actualizadas** insertas en la página web www.panamacompra.gob.pa, se indicó que era el 27 de marzo de ese mismo año (Cfr. fojas 19 a 21 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, esta Procuraduría al examinar la documentación que resulta **consultable en el sistema informático PanamaCompra** se percató que, en efecto, **en la convocatoria para la subasta pública** y en las **condiciones especiales originales** se estableció como fecha para su celebración el **28 de marzo de 2015**; no obstante, en las **condiciones especiales actualizadas** insertas en la página web el 18 de marzo de 2013, se consignó como fecha para la celebración de la subasta el **27 de marzo de 2013**; **sin embargo**, al acceder a la información general relativa al Acto Público 2013-0-16-0-08-SB-004801, visible en el mencionado sitio web se advierte **claramente que la fecha y hora de celebración de la subasta era el 28 de marzo de 2013 de diez (10:00 a.m.) a una (1:00 p.m.) de la tarde** (www.panamacompra.gob.pa).

En este punto, se advierte que en el informe explicativo de conducta la entidad demandada precisa que el Acto Público 2013-0-16-0-08-SB-004801 se **llevó a cabo el 1 de abril de 2013 y no el 28 de marzo de 2013** como estaba pactado, toda vez que mediante el Decreto Ejecutivo número 163 de 21 de marzo de 2013, el Órgano Ejecutivo **ordenó el cierre de las oficinas públicas a partir del mediodía del 28 de marzo de 2013**: “...en razón de lo cual, el acto público correspondía llevarse a cabo el primer día hábil siguiente.” (Cfr. fojas 117 y 118 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría ha verificado lo anterior y, en efecto, se ha percatado que el Decreto Ejecutivo en referencia fue publicado en la Gaceta Oficial Digital 27250-A correspondiente al 21 de marzo de 2013, con motivo de la conmemoración de la Semana Santa y a través del mismo se ordenó la suspensión de los términos administrativos durante el **28 de marzo de 2013**.

En este escenario, debe tomarse en cuenta que al **verificar en el sitio web de PanamaCompra** el respectivo acto público, podemos advertir que en la parte final del “Aviso de Primera Convocatoria” de la Subasta de Bienes Públicos 02-2011, claramente se indicó lo siguiente:

“Se advierte que **si la subasta no se pudiese realizar por suspensión del despacho público, el mismo se llevará a cabo el día hábil siguiente** en los mismos términos.”

En consecuencia, toda vez que el acto público no pudo celebrarse el **28 de marzo de 2013 por la suspensión de los términos**, debido a la conmemoración de la Semana Santa, resulta evidente **que en atención a la advertencia publicada en el sitio web de PanamaCompra**, el mismo se llevó a cabo al siguiente día hábil; **es decir, el 1 de abril de 2013**, de conformidad a lo que **había sido comunicado en el Aviso de Convocatoria**, de ahí que no se hayan infringido las normas aducidas por la actora.

c. En estrecha relación con el punto precedente, al sustentar el concepto de la violación de los artículos 32, 135 y 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, la recurrente argumenta **que debido a que la subasta no se llevó a cabo en la fecha establecida, sino el 1 de abril siguiente, sin haber anunciado esta última ante el portal PanamaCompra, entonces la entidad demandada debió publicar dicha información en los periódicos de la localidad** (Cfr. fojas 21 a 23 y 24 del expediente judicial).

Esta Procuraduría disiente de lo anterior, ya que como lo hemos advertido en el apartado anterior, el acto público se celebró el siguiente día hábil luego de la suspensión de los términos el 28 de marzo de 2013, **de conformidad con lo comunicado por la entidad contratante en el Aviso de Convocatoria; es decir, que era de conocimiento de los interesados.**

d. Finalmente, la demandante solicita a la Sala Tercera que después de declarar la nulidad de la resolución de adjudicación y el contrato impugnado, se cancele su inscripción en el Registro Público a favor de Inversiones Zyl Ltda. (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

En este punto, este Despacho tampoco le da la razón a la recurrente, ya que con independencia que el Tribunal declare la ilegalidad de los actos administrativos cuya declaratoria de nulidad solicita, **no resultaría viable la solicitud que ésta fórmula, para que se ordene cancelar la inscripción del contrato impugnado en el Registro Público**; puesto que la Sala Tercera no es competente para decretar tal medida, sino la jurisdicción civil, tal como lo expresó en la Sentencia de 28 de enero de 2014, al precisar que la misma: “...en reiteradas ocasiones ha anotado que las

cuestiones sobre anulación de inscripción de títulos de propiedad en el Registro Público, no pueden ser examinadas por la Sala, porque ello es competencia de la jurisdicción civil.”

Como consecuencia de lo expresado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados **se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 100-2013 de 10 de mayo de 2013, expedida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas y el contrato de compraventa celebrado entre Juan Carlos Orillac Urrutia, en su calidad de Secretario Ejecutivo y Representante Legal de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, y Zhi Yong Loo Luo, contenido en la Escritura Pública número 35 de 21 de agosto de 2013, otorgada por la Notaría Especial del Circuito de Panamá de la Región Interoceánica.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 700-13