

APELACIÓN promovida por el licenciado Rubén Darío Cogley García, contra la Resolución de 19 de abril de 1994, por la cual no se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 071-93 de 11 de octubre de 1993, emitida por el Gerente General de los Casinos Nacionales.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA RIVERA Y RIVERA, EN REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 07-93 DE 30 DE MARZO DE 1993, EMITIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN, Y LA RESOLUCIÓN N° 662 DE 27 DE OCTUBRE DE 1993, EMITIDA POR EL CONSEJO DE GABINETE. MAGISTRADO PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTE (20) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense RIVERA & BOLÍVAR, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N° 07-93 de 30 de marzo de 1993, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, y N° 661 de 27 de octubre de 1993, emitida por el Consejo de Gabinete.

En la demanda presentada se solicita se suspendan los efectos de las resoluciones impugnadas, a fin de que se evite perjuicios notoriamente graves al ordenamiento jurídico y daños o perjuicios de reparación difícil o imposible al patrimonio de los arrendatarios de los edificios de propiedad de la Zona Libre de Colón, por lo que, antes de la admisión de la demanda, se procede a resolver la medida cautelar solicitada, previas las siguientes consideraciones.

Mediante la Resolución N° 07 de 30 de marzo de 1993, se autorizó la venta de todos los edificios de propiedad de la Zona Libre de Colón, excepto aquellos que la Administración determine como necesarios para su funcionamiento; se dispuso que la venta se hará siempre y cuando sea aprobado por el Consejo de Gabinete y el Ministerio de Hacienda y Tesoro conforme a los trámites establecidos por la Ley; se estableció el procedimiento para la venta en cuestión y se fijó como precio único y uniforme para todos los edificios de propiedad de la Zona Libre, la suma de B/.350.00 por metro cuadrado conforme al precio promedio entre el avalúo realizado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro; y se solicitó la aprobación de esta resolución al Consejo de Gabinete como lo exige la Ley.

Por medio de la Resolución de Gabinete N° 661, de 27 de octubre de 1993, del Consejo de Gabinete, se exceptuó a la Zona Libre de Colón del requisito de licitación pública para que proceda a la venta directa de los edificios de su propiedad, a sus actuales arrendatarios o subarrendatarios, según sea el caso, a TRESCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/.350.00) el metro cuadrado; se autorizó a la Zona Libre de Colón para que dé la primera opción de compra al arrendatario del inmueble, y en caso de que éste no la ejerza, la segunda opción de compra le corresponderá al subarrendatario, siempre y cuando el subarrendatario haya sido autorizado por la Zona Libre de Colón. En caso de que no se dé ninguno de los supuestos anteriormente mencionados, se procederá a vender el inmueble en cuestión a través de licitación pública. También se autoriza a la Zona Libre de Colón, para que proceda a la citada venta de conformidad con el procedimiento establecido en los considerandos de esa resolución y el procedimiento que establezca su Junta Directiva.

Manifiesta el demandante, en primer lugar, que la resolución N° 07-93 de 30 de marzo de 1993 emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, **es violatoria del artículo 19 del Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, reformado por la Ley 22 de 23 de junio de 1977**, la cual establece las atribuciones de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, porque a su juicio, dicha Junta Directiva no está facultada para autorizar la venta de los edificios de propiedad de esa zona franca, tal y como se hizo expresamente en la resolución que se impugna; por el contrario, el acápite d) de la referida norma sólo le faculta, en forma general, a estudiar y recomendar los contratos que requieran la aprobación del Consejo de Gabinete o del Consejo Nacional de Legislación.

Considera el demandante, asimismo, que se viola el artículo 40 del referido Decreto Ley, Orgánico de la Zona Libre de Colón, ya que esta zona franca no está facultada para vender los edificios de su propiedad. Dicha norma sólo le autoriza a construirlos, o a arrendar espacios de tierra para que cualquier particular construya a sus expensas los edificios que a bien tenga para operar en dicha zona franca. Con relación a este cargo, el demandante considera que la Ley Orgánica omite otorgar la facultad a la Junta Directiva para vender dichos edificios para evitar el empobrecimiento patrimonial de esta área de comercio, ya que la Zona Libre dejaría de percibir **los frutos y rentas que recibe de los mencionados edificios**.

En segundo lugar, el demandante estima que la resolución N° 661 de 27 de octubre de 1993 emitida por el Consejo de Gabinete, viola el artículo 23 del Código Fiscal, que establece que el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, está

autorizado para vender bienes inmuebles del Estado, **sujeto entre otras cosas, a que según su juicio, no se requieran para su uso o servicio público.** Es el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, quien tiene la facultad de enajenar los bienes del Estado, por tanto, esta resolución viola la Ley al reconocerle a la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón la facultad de vender los edificios de su propiedad, actividad que es propia del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Además, en la Resolución comentada se exceptúa a la Zona Libre de Colón del requisito de licitación pública y se autoriza la venta directa de los edificios, con fundamento en el numeral 9 del artículo 58 del Código Fiscal, el cual señala que no es necesaria la licitación pública cuando se celebren contratos cuyo precio igual es igual para todo un sector de la actividad. A juicio del demandante, este supuesto no se da en el caso en estudio, ya que no todos los edificios tienen el mismo precio, y el precio que ha resultado aprobado es un promedio del avalúo hecho por las entidades públicas competentes, estas son, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

La facultad de suspender los efectos de los actos administrativos impugnados que tiene la Sala puede ejercerla discrecionalmente, cuando a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. Tratándose de procesos contencioso administrativos de nulidad, la Sala ha sostenido que la suspensión procede para evitar el perjuicio que pudiera resultar de la violación del ordenamiento jurídico, cuando el quebrantamiento es claro, manifiesto o notorio.

En el caso en estudio, estos supuestos no se dan porque, en primer lugar, la Zona Libre de Colón fue creada por el Decreto Ley 18 de 1948, después reformado por la Ley 22 de 1977, como una institución del Estado, con personería jurídica propia, autónoma en su régimen interior, pero sujeta a la vigilancia e inspección del Órgano Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, y con patrimonio propio (Artículos 1 y 38). Sus bienes, por tanto, no son nacionales (Artículo 3 del Código Fiscal), y siendo esto así, no corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro su arrendamiento o enajenación.

El Gerente de la Zona Libre de Colón tiene entre sus atribuciones autorizar gastos y contratos hasta por la suma de B/.50,000.00, conforme a las disposiciones del Código Fiscal, ya que así lo establece el artículo 21, acápite f) de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón. Cuando esta norma fue dictada, el artículo 23 del Código Fiscal fijaba en esta suma el valor de los bienes estatales que podían ser vendidos directamente.

El Comité Ejecutivo de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón tiene entre sus atribuciones la de autorizar toda operación, negociación o transacción en relación con los bienes de la institución que impliquen inversión, erogación y obligación por más de B/.50,000.00, siguiendo las disposiciones del Código Fiscal, de conformidad con el artículo 20, acápite d) de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón.

Y, por último, de acuerdo con el artículo 19, acápite d) de la misma Ley, la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón deberá estudiar y recomendar los contratos que requieren la aprobación del Consejo de Gabinete, o sea, entre otros, la venta de bienes cuyo valor exceda de B/.150.000.00, tal como lo preceptúa el artículo 23 del Código Fiscal.

De acuerdo con los preceptos legales comentados, la Zona Libre de Colón está autorizada para disponer de los bienes que forman su patrimonio, cumpliendo con los preceptos fiscales que regulan la materia.

Mediante una de las resoluciones impugnadas, el Consejo de Gabinete ha autorizado a la Zona Libre de Colón para vender directamente los edificios de su propiedad a sus actuales arrendatarios o subarrendatarios, exceptuándola del requisito de licitación pública, y fijó en trescientos cincuenta balboas (B/.350.00) el metro cuadrado, con fundamento en el numeral 9 del artículo 58 del Código Fiscal. Este precepto permite exceptuar de la licitación pública los contratos cuyo precio es igual para todo un sector de la actividad, en virtud de precios fijados por entidades públicas competentes. En el presente caso el precio se fijó en la resolución de la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón en una cantidad igual por metro cuadrado "conforme al precio promedio entre el avalúo realizado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro", precio que según se afirma en la resolución del Consejo de Gabinete comentada "está por encima de los avalúos efectuados por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Tesoro."

De esta confrontación preliminar que la Sala ha hecho de los actos impugnados con las normas jurídicas que el recurrente estima violadas, no emerge clara y notoriamente la ilegalidad de estos actos. Como la legalidad de los actos administrativos debe presumirse y los impugnados no son notoriamente ilegales, la medida cautelar pedida debe negarse. Por pedirse en el caso en estudio la nulidad de actos de carácter general cuya ilegalidad no es evidente, no pueden tomarse en consideración los perjuicios económicos que los recurrentes alegan que sufrirán como consecuencia de su ejecución, los cuales, además, no han sido probados.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de las Resoluciones N° 07-93 de 30 de marzo de 1993, emitida por la Junta Directiva de la Zona Libre de Colón, y N° 661 de 27 de octubre de 1993, emitida por el Consejo de Gabinete.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria