

entidades autónomas del Estado.

La tramitación de la denuncia en el Ministerio de Hacienda dio como resultado, la negativa tácita, por silencio administrativo, y en consecuencia no se obtuvo siquiera la opinión del Procurador General de la Nación sobre si consideraba bien oculto o no, los dineros que los denunciantes estiman no obtuvo la Nación por el 10 % de descuento sobre los precios de venta que el concesionario cotizaba a la Nación.

Los denunciantes acompañaron a su escrito presentado al Ministerio de Hacienda documentación que a juicio de esta Sala reunían las condiciones para que se le otorgara la investidura de la personería solicitada. Adjuntaron la Gaceta Oficial N° 13023 del lunes 6 de agosto de 1956, donde consta el contrato celebrado entre la Nación y **Refinería Panamá, S. A.**, Fotocopias autenticadas del Estado de Resultados Comparativos del I. R. H. E., correspondientes a los períodos de 31 de agosto de 1978 a 1979, de los mismos períodos de 1980 a 1981 y así hasta el 31 de agosto de 1990, sin que ninguno de esos estados revelara el descuento del 10% sobre los precios a la institución. Declaraciones del Director General del I. R. H. E. en cadena nacional de Televisión, debidamente transcritas, y autenticadas por Lissette Condasín de Pérez, Directora de Relaciones Públicas del I. R. H. E., en que se dice a fojas 31, lo siguiente: "cabe mencionar aquí, de que el costo del diesel o cualquier otro combustible para el IRHE, es igual que el costo que cualquier usuario, cualquier ciudadano paga por ese combustible."

Reitera la Sala que estas pruebas eran suficientes para que se considerara que se habían cumplido con las formalidades que exigen los artículos 81 y 82 del Código Fiscal, para proceder a investir a los denunciantes de la personería solicitada. Igualmente reitera la Sala que los aspectos de fondo corresponden a otra instancia y que es allí donde se determinará si le asiste o no razón a los denunciantes con la audiencia de todas las partes interesadas.

Por lo expuesto, la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES ILEGAL LA NEGATIVA TÁCITA, POR SILENCIO ADMINISTRATIVO, DE PARTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO AL NO INVESTIR A LOS DENUNCIANTES DE PERSONERÍA JURÍDICA, Y POR TANTO, PROCEDE INVESTIR DE PERSONERÍA JURÍDICA A LOS DENUNCIANTES, JOSÉ ANTONIO SOSSA DUTARY, CARLOS LISANDRO LÓPEZ SCHAW y ROBERTO ENRIQUE FUENTES, para recuperar los bienes que le pertenezcan el Estado y que no hayan salido legalmente de su patrimonio, y para que se reconozcan sus derechos sobre bienes respecto de los cuales existan pretensiones que la contraríen, en relación con el descuento del 10% sobre los precios de venta sobre los productos que Refinería Panamá, S. A. vende a la Nación, con base en el contrato N° 44 de 10 de mayo de 1956.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA SOLÍS, ENDARA, DELGADO Y GUEVARA, EN REPRESENTACIÓN DE ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A. Y HERNÁN DELGADO, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 33-94 DE 18 DE MAYO DE 1994, EMITIDA POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense SOLÍS, ENDARA, DELGADO Y GUEVARA, actuando en representación de **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y de HERNÁN DELGADO ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, con el fin de que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 33-94 de 18 de mayo de 1994, emitida por el Contralor General de la República.

El Magistrado Sustanciador al proceder a la revisión del libelo instaurado, se percata que el actor ha incluido en su demanda, una solicitud especial con el fin de que sean suspendidos, provisionalmente, los efectos de la resolución N° 33-94 de 18 de mayo de 1994, mediante el cual el Señor Contralor General de la República ha ordenado al Director General del Registro Público que se **abstenga de inscribir cualquier acto, medida o resolución que enajene, traspase o segregue**, entre otras, las fincas N° 1720 y 1455, propiedad de la Corporación para el

Desarrollo Integral del Bayano.

Al sustentar conceptualmente las razones en que fundamenta la parte peticionista la solicitud de medida cautelar en estudio, el actor ha planteado abundantes circunstancias fácticas en relación a cuantiosos gastos en que han incurrido la empresa **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y el señor DELGADO, en relación a la adquisición en venta para la explotación agropecuaria de bienes inmuebles de la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**. Entre los compromisos adquiridos se enuncian:

1. contratación de empréstitos para la compra de las hectáreas a la Corporación para el Desarrollo de Bayano, S. A., que supera la suma de 300 mil balboas;
2. Compra de materiales para la construcción de cercas en las fincas que se proponía adquirir, argumentando incluso que los alambres ya están colocados en las fincas. (valor aproximado de 10 mil balboas)
3. Pago de mano de obra a quienes participaron en la realización de las cercas.
4. Pago de diseño de las galeras a construir en las fincas.
5. Pago de agrimensor para la medida del globo de terreno adquirido.
6. Empréstito adquirido por el licenciado HERNÁN DELGADO con el Banco del Istmo para la construcción de galeras en la finca adquirida. (valor que supera los 250 mil balboas).

En síntesis, los razonamientos en que encuentra basamento la solicitud de suspensión es planteada por el recurrente en los siguientes términos:

"A la fecha, nuestros poderdantes han recibido perjuicios notoriamente graves que se concretan en toda la documentación probatoria que se detalla a continuación y que establece una relación pormenorizada de los mismos,

...

El señor Contralor General de la República con la medida cautelar adoptada el 14 de diciembre de 1993, que impugnamos oportunamente, y que es motivo del presente recurso, ejecutó dos actos notoriamente graves:

1. Cauteló las tierras adquiridas legítimamente y sobre las cuales tanto él como su representante ante el Comité Ejecutivo de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano, habían dado su aprobación; el señor TOMÁS UGARTE en el Comité Ejecutivo de Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y el licenciado Chen Barria en los correspondientes Consejos de Gabinete.

No satisfecho con la medida cautelar sobre las tierras legalmente adquiridas, tomó los dineros cancelados por las mismas y dio su viabilidad a la ex-Ministra de Planificación y Política Económica, Delia Cárdenas, para el uso del mismo en proyectos del gobierno.

Con lo anterior queda claramente establecido que el licenciado Chen Barria aplica a nuestros representados dos sanciones: les cautela la finca indefinidamente, y además se toma los fondos oportunamente cancelados.

Las medidas cautelares tomadas, además de ser jurídicamente contrario a la ley, están impidiendo que en la finca ya mencionada se desarrollen proyectos en los cuales se han invertido cuantiosas sumas de dinero y que a la postre traen como resultado perjuicios graves e irreparables, porque ellas están provocando pagos de intereses por razón de préstamos y créditos, impiden el desarrollo de industrias ya proyectadas que por su resultado económico estaban dirigidas a sufragar la inversión y el desarrollo de la región, que incluye el empleo de mano de obra de personas residentes en esos lugares."

Esta Superioridad procede al análisis de las circunstancias planteadas en la solicitud de medida cautelar incoada, y de los elementos probatorios que se adjuntan al expediente.

En vías de un mejor entendimiento de la controversia jurídica que subyace en el negocio sometido al conocimiento de esta Sala, es preciso realizar un bosquejo de las circunstancias que rodean la emisión del acto administrativo expedido por el Contralor General de la República, que se erige como el acto acusado de ilegal, por cuanto se aduce que el mismo ha conculcado los derechos subjetivos de la empresa **ZACATA AGRO GANADERA CHEPANA, S. A.**, y de HERNÁN DELGADO QUINTERO.

Mediante Resolución de Gabinete N° 768 de 29 de diciembre de 1993, modificada por la Resolución N° 96 de 9 de febrero de 1994, el Consejo de Gabinete autorizó el traspaso a favor de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a título de donación, de cierta cantidad de hectáreas de una finca propiedad de la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**.

Esta Corporación fue creada mediante Ley 93 de 1976, con personería jurídica, patrimonio propio, y autonomía administrativa en su régimen interno, sujeta a la política económica del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Entre los objetivos de la Corporación estaba el de impulsar el desarrollo económico de la región del Bayano, mediante la promoción y el establecimiento de empresas agropecuarias, comerciales, industriales o servicios de carácter estatal, mixto o particular. En síntesis, estimular principalmente la iniciativa privada hacia la realización de programas que elevaran y mejoraran el nivel económico y social de los habitantes de la región. (art. 5 de la Ley 93 de 1976)

Según se expresa en la Resolución del Consejo de Gabinete N° 768, la Corporación es propietaria de bienes inmuebles de gran potencial agropecuario, que permanecían incultas, y de otras dadas en arrendamiento a productores agropecuarios que habían realizado mejoras a tales tierras y que manifestaban su interés de adquirirlas en propiedad para ampliar su explotación.

En vista de que los fines inmediatos de la Corporación no habían sido logrados a cabalidad o no habían podido implementarse eficazmente, su Comité Ejecutivo decidió solicitar al Consejo de Gabinete que se autorizase el traspaso de ciertas fincas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con la finalidad principal de:

1. Se otorgase en propiedad ciertas hectáreas a comunidades o asentamientos humanos que eran moradores de las mismas;
2. Se procediese a la venta directa de otras fincas a los siguientes grupos de personas:
  - a) quienes venían arrendándolas a la Corporación y que manifestaban su interés de adquirirlas para explotación agropecuaria; y
  - b) a quienes habían sido previamente expropiados tales inmuebles;

El resto de las tierras serían vendidas mediante el trámite de Licitación Pública.

Así quedó establecido en la Resolución de Consejo de Gabinete N° 768, modificada por la Resolución N° 96, autorizándose, para el caso que nos ocupa, la venta directa de las fincas 1455 y 1720, entre otras.

Consta en el abundante caudal probatorio aportado por la parte peticionista, que entre los beneficiados con la venta directa autorizada por el Consejo de Gabinete se encontraban la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y **HERNÁN DELGADO QUINTERO**, toda vez que ambos eran arrendatarios de parte de las fincas antes distinguidas, razón por la cual tenían opción de compra preferente.

En cuanto al precio de venta, según consta en los artículos décimo y séptimo de las Resoluciones de Gabinete N° 768 y 96 respectivamente, sería de B/.375.00 la hectárea, y la delimitación en cuanto a la cantidad de hectáreas que serían objeto de venta directa, sería determinada por el área arrendada.

Para formalizar la venta directa de las fincas por parte del Ministro de Desarrollo Agropecuario, debían cumplirse dos requerimientos básicos, a tenor del texto del artículo 7° de la Resolución de Gabinete N° 96, a saber:

1. Que los arrendatarios de la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano tuviesen contratos de arrendamiento debidamente formalizados hasta el año de 1992;
2. Las únicas áreas que serían vendidas de manera directa eran las incluidas en los contratos de arrendamientos; y
3. Se fijaba en B/.375.00 por hectárea como precio de venta.

En los casos restantes, la venta se realizaría mediante los actos públicos de Licitación, puesto que la finalidad de exceptuar de éste trámite a un número determinado de fincas era brindarle la oportunidad a aquellos productores agropecuarios que habían venido explotando estas tierras, e introduciéndoles mejoras haciéndolas más útiles y dándole un sentido social a la misma, para que pudiesen adquirir los inmuebles que habían venido trabajando, y que arrendaban a

la propietaria, **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**, que en lo sucesivo, y sólo para los efectos de esta resolución judicial, será identificada como la **CORPORACIÓN**.

Según se desprende tanto de las Resoluciones del Consejo de Gabinete antes mencionadas, como de los documentos identificados con los números 17; 19; 45; 43; 20; 37; 35; 57; 54; 34; 18; 14 y 15 del expediente contentivo del proceso contencioso administrativo instaurado, tanto la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** como el licenciado HERNÁN DELGADO cumplían con las exigencias contenidas en el texto de las Resoluciones de Gabinete antes citadas, que además autorizaban la venta directa a aquellos que aún no teniendo un contrato de arrendamiento en existencia formalizado, ocupaban ciertas tierras de la **CORPORACIÓN**, ya sea como habitat o con fines de explotación agropecuaria comprobada, y de lo cual tenía conocimiento la propietaria de los inmuebles.

De esta forma, y contando el Ministro de Desarrollo Agropecuario con la autorización del Consejo de Gabinete, se pone en conocimiento de la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y del licenciado DELGADO, la disposición de traspaso mediante venta directa, de ciertas fincas o globos de terreno segregados de inmuebles de propiedad de la **CORPORACIÓN**, y que venían siendo arrendadas por esta última. Así se evidencia en los documentos 36; 55 y 56, visibles en el expediente principal del proceso.

Conforme a lo preceptuado en el artículo décimo de la Resolución del Consejo de Gabinete N° 768, se otorgaría un plazo de 90 días calendario para la formulación de los contratos de compra-venta, contados desde el 14 de enero de 1994, fecha en que se publicaría la referida resolución en la Gaceta Oficial.

Dentro del término en mención, se suscribieron los contratos referidos para la venta de porciones de las fincas 1455 y 1720 a la empresa **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y al licenciado HERNÁN DELGADO, tal como se aprecia de las Escrituras Públicas que se detallan a continuación:

1. Escritura Pública N° 2415, mediante la cual la **CORPORACIÓN** celebra compra-venta con **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** en relación a la finca 1455, por la cantidad de B/.342,345.12 con el compromiso de segregar de tal finca, ciertos globos de terreno especificados, que serían dados en venta a otro arrendatario.
2. Escritura Pública 4,548 mediante la cual la **CORPORACIÓN** celebra contrato de compra-venta con la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA** en relación a una parte de la finca 1720.
3. Escritura Pública 4,449 mediante la cual la **CORPORACIÓN** segrega un globo de terreno de la finca 1720 y lo vende a HERNÁN DELGADO.
4. Escritura Pública 4,550 mediante la cual la **CORPORACIÓN** segrega otro globo de terreno de la finca 1720 y lo vende a HERNÁN DELGADO.
5. Escritura Pública 5,495 mediante la cual la **CORPORACIÓN** segrega otro globo de terreno de la finca 1720 y lo vende a HERNÁN DELGADO.

En el documento visible a foja 35, se observa que el Ministro de Desarrollo Agropecuario recibió en pago de las fincas vendidas a **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** la suma total de B/.342,344.12 mediante cheques del Banco del Istmo depositados al Tesoro Nacional, como pago de la totalidad de la transacción de compra-venta de las hectáreas a la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**.

En este orden de ideas, se colige del documento N° 63 que reposa en el expediente principal, que tanto la empresa **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA** como HERNÁN DELGADO han contraído fuertes obligaciones crediticias con instituciones bancarias, con el fin de cancelar el precio de venta de los inmuebles vendidos por la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**.

Encontrándose formalizadas la Escrituras Públicas contentivas de los contratos de compra-venta antes mencionados, que fueron protocolizadas ante la Notaría Décima de Circuito de Panamá, y estando pendientes de inscripción en el Registro Público, el Señor Contralor General de la República, mediante resolución N° 33-94 de 18 de mayo de 1994, ha ordenado al Director del Registro Público que se abstenga de inscribir cualquier acto de traspaso de dominio, relativo entre otras, a las fincas N° 1720 y 1455.

El fundamento legal invocado para tal determinación, descansa en que a juicio del Señor Contralor, en las resoluciones del Consejo de Gabinete N° 768 y 96 se determinó en B/.375.00 por hectárea, el precio de venta, lo que pudiese afectar fondos o bienes públicos, por cuanto que un Informe de valorización de bienes de la Contraloría General ha determinado que en la mayoría de los casos, el valor de

la hectárea sobrepasa el precio fijado en las citadas resoluciones de Gabinete.

El segundo argumento medular invocado por el señor Contralor para proceder a la cautelación de las propiedades de la **CORPORACIÓN** se circunscribe al hecho de que estos son bienes nacionales, y que por tanto, conforme a los artículos 23 y 25 del Código Fiscal requieren de un avalúo del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República antes de fijar el precio de venta.

Esta Superioridad ha venido reiterando en las acciones contencioso administrativas en que se pretenda obtener la medida de suspensión provisional, que ésta puede tener procedencia en el caso de que se evidencie que de no accederse a la medida cautelar, se estará produciendo un daño o perjuicio grave, notorio, de difícil reparación, y cuando de un examen **prima facie** de los elementos aportados, la Sala pueda formarse la opinión de que, pese a encontrarnos en una etapa incipiente del proceso, el demandante posea lo que la doctrina denomina el "**fumus boni iuris**" o **apariencia del buen derecho**, es decir, que el acto administrativo de cuyos efectos se requiera la suspensión, está rodeado de ciertos elementos que pudiesen afectar su legalidad.

En atención a lo expuesto, es procedente entrar a examinar si se verifican los supuestos previamente enunciados, en el sentido de que el acto impugnado le ocasione a la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y a HERNÁN DELGADO, graves y notorios perjuicios de difícil reparación, y si se constata la existencia probable del derecho que alegan les asiste.

En el negocio sub-júdice se aprecia de manera palmaria, que la orden del Contralor General al Director del Registro Público en el sentido de que no se inscriba ningún tipo de medida que implique traspaso del dominio de los bienes de la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BAYANO**, implica la cautelación de tales bienes, puesto que no se puede disponer de los mismos; orden que no tiene un plazo o período de duración, disponiéndose a la vez que se inicie una investigación relacionada con la enajenación de las fincas descritas en la resolución, entre las que se encuentran las fincas vendidas a la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y a HERNÁN DELGADO, para precisar si se ha cometido actos que lesionen el patrimonio público.

Sin embargo, y dado que se habían cumplido todos los pasos previstos en las resoluciones del Consejo de Gabinete que autorizaban la venta directa sin licitación de estas fincas, consta en el expediente que los compradores han contraído obligaciones que involucran una suma superior a los 800 mil balboas, y que podemos subsumir en: empréstitos para la compra de las fincas (préstamo por más de 342 mil balboas que devengan interés al 14 %); empréstito por suma superior a los 250 mil balboas para la ejecución de las actividades avícolas destinadas a suplir de ingresos y recuperar lo prestado e invertido. De tales compromisos constan los acuerdos entablados por la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y el licenciado DELGADO, en los documentos N° 62; 64; 65 y 28.

Debido a la paralización de toda actividad en las fincas puesto que las entidades crediticias exigen el traspaso efectivo de los terrenos para los efectos de constituir garantías hipotecarias sobre las mismas, existen compromisos por los empréstitos (pagos a capital e intereses) que tal como se aprecia en los documentos antes mencionados, no han podido ser honrados.

Constan igualmente, todas las facturas que evidencian que en los terrenos descritos se han realizado movimientos de tierras, habilitación de infraestructura, caminos, mediciones, cercas etc., en previsión de la futura explotación de galeras de pollos. (cfr. documentos 53; 52; 46; 48; 50 y 51). Estos trabajos tiene un valor aproximado de 200 mil balboas.

Finalmente, existe un proyecto de construcción de galeras para pollos, que también se encuentra paralizado, puesto que uno de los Bancos prestamistas se niega a desembolsar las cantidades acordadas para la culminación del proyecto, en vista de la incertidumbre que existe en relación a la inscripción efectiva de la compraventa de las fincas.

Según se desprende de los elementos suministrados al Tribunal, la actividad de crianza de pollos es la principal actividad generadora de ingresos para saldar los compromisos crediticios contraídos, y así se ha probado en los documentos antes citados, a los que se suma el documento número 62 contentivo del contrato suscrito entre **ZACATA AGRO-GANADERA, HERNÁN DELGADO Y AVÍCOLAS LAS COLINAS**, en las que se comprometen a celebrar contratación con el grupo TOLEDANO para suplirles de producción avícola, actividad ésta que se proyectaba adelantar en las propiedades adquiridas.

Todas estas situaciones no pueden ser soslayadas por el Tribunal, particularmente porque no sólo han sido enunciadas sino también probadas en el abundante caudal aportado por la parte demandante, como prueba preconstituida, que

es lo pertinente en estos casos.

Debemos indicar además, que la Sala ha constatado que la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** canceló en su totalidad al Tesoro Nacional el precio de venta de las fincas adquiridas, por un valor que supera los 340 mil balboas, (cfr. documento 38), y esos dineros ya han entrado a las arcas del Estado, como producto de la venta de los inmuebles de la **CORPORACIÓN**.

De toda esta exposición, palmariamente se deducen los perjuicios graves que afrontan los compradores de la fincas 1455 y 1720 en virtud de la orden impartida por el señor Contralor General de la República, por lo que en cuanto a este punto, el condicionamiento de la Sala de que se prueben los perjuicios graves y de difícil reparación que se causan a la fecha y que se seguirán causando, se ha cumplido.

En relación a la probable existencia del derecho subjetivo que se aduce conculcado por el acto administrativo demandado, este Tribunal Colegiado es del criterio de que si bien la Contraloría General de la República efectivamente está dotada legal y constitucionalmente del poder fiscalizador del manejo del patrimonio estatal, en el caso sub-júdice ha invocado como fundamento medular para expedir la resolución N° 33-94, por un lado, la fijación de B/.375.00 en la resolución del Consejo de Gabinete como precio de venta por hectárea, y la omisión de realizar un avalúo de las tierras, conforme establecen los artículos 23 y 25 del Código Fiscal.

Sin embargo, la Sala observa que tales disposiciones legales dicen relación con la manera de disponer de los **bienes nacionales**, mientras que el artículo 3 del Código Fiscal define a los bienes nacionales como se transcribe a continuación: "... además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República **que no pertenezcan** a los Municipios, a las entidades autónomas y semi-autónomas, ni sean individual o colectivamente de propiedad particular.

La **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO** es una institución del Estado, creada mediante Ley 93 de 1976, y como esbozáramos en líneas precedentes, tiene personalidad jurídica, **autonomía administrativa, y patrimonio propio** (art. 1 de la Ley 93). Está facultada para ejercer derechos y contraer obligaciones; comprar, **vender**, permutar etc. los bienes inmuebles que pertenecen a su patrimonio (art. 10 de la Ley 93) y que en gran medida fueron adquiridos primero por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y cedidos a la **CORPORACIÓN**. (art. 15 de la Ley 93)

En este contexto, surge **prima facie** cierta incompatibilidad entre lo dispuesto por la Contraloría General de la República y la capacidad legal que tenía la **CORPORACIÓN** para fijar, según las directrices de su Comité Ejecutivo y conforme a sus avalúos, el precio de venta de sus propiedades, sin contar con avalúos previos de otras instituciones del Estado, tal como se verificó en la resolución de 14 de diciembre de 1993 del Comité Ejecutivo de la **CORPORACIÓN**, legible en el documento N° 2, y confirmado en la resolución del Consejo de Gabinete N° 768.

No entra en discusión que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 276 de la Constitución Nacional, el control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República se extiende a todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos. Tal control fiscal tiene como finalidad la protección del patrimonio del Estado y la correcta y legal utilización de los recursos públicos.

Sin embargo, en este caso, por tratarse una institución que tiene un régimen especial previsto en la Ley 93 de 1976, el control fiscal que ejerce la Contraloría General debe ajustarse a lo previsto en esa norma jurídica especial y a las particularidades que reviste esta institución. Ya hemos hecho énfasis con anterioridad en el hecho de que esa institución tiene un patrimonio propio, personería jurídica y autonomía en su régimen administrativo. En cuanto al papel fiscalizador de la Contraloría General de la República en la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**, éste se encuentra previsto en el Artículo 1° de la Ley 93 de 1976, estableciéndose que la Contraloría ejercerá las funciones de fiscalización y control que la Constitución y las Leyes establecen.

Tal control se debe ejercer de manera razonable y compatible con el interés público. En este caso, la actuación de la **CORPORACIÓN** se encuentra respaldada, autorizada e implementada a través de una Resolución del Consejo de Gabinete que sentó los parámetros para proceder a la venta directa de estos inmuebles, motivada en el sentido de que el interés colectivo y del Estado mismo en este asunto, radica en la posibilidad de que la explotación agrícola y agropecuaria de ciertas tierras de propiedad de la **CORPORACIÓN** pudiesen ser efectuada por los particulares directamente, habida cuenta de la incapacidad de la propietaria de cumplir con los objetivos para los cuales les fueron otorgados estos inmuebles. Existía pues, un número plural de particulares, que en su calidad de arrendatarios habían venido

dándole un uso efectivo a estas fincas, desarrollando actividades agropecuarias, lo que redundaba en beneficio de la colectividad.

La Sala es del criterio, que la investigación a la que alude la Contraloría General puede ser adelantada sin afectar a quienes de buena fe han celebrado contratos de compraventa con la propietaria de las fincas, y que se han visto gravemente perjudicadas por la medida adoptada. En el caso de que se comprueben irregularidades, la sanción respectiva deberá ser aplicada a quien haya procedido de manera indebida en el manejo del patrimonio del Estado.

Aunque la complejidad de la controversia planteada exige un estudio de fondo del negocio para poder determinar si existe o no vicio de ilegalidad en la resolución recurrida, la Sala estima que el acto expedido le ocasiona graves perjuicios a las partes recurrentes, y que aunque la Contraloría General en la motivación de la resolución impugnada señala que según sus informes la valorización de los bienes vendidos supera el precio de venta fijado, y que tal conclusión arrojan los avalúos realizados por Ingeniería de la Contraloría General, en su parte resolutive ordena que se practiquen pruebas periciales útiles para determinar el valor de las hectáreas vendidas, cuando pareciese que tales pericias ya se habían efectuado, creando consecuentemente en el convencimiento del Contralor, la opinión de que se había fijado un precio de venta que lesionaba los intereses del Estado.

Además, no puede obviarse el reconocimiento que la **CORPORACIÓN** ha realizado, en cuanto a que muchas de las mejoras que se han efectuado en sus inmuebles han sido adelantadas por los propios arrendatarios, de su pecunio.

Estas consideraciones hacen mérito, a juicio del Tribunal, para acceder a la medida cautelar impetrada y ordenar que sean suspendidos provisionalmente, los efectos del acto acusado, en base a la potestad discrecional conferida al Tribunal por el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, por lo que de no existir otro impedimento legal, debe procederse a la inscripción en el Registro Público, de las Escrituras contentivas de la compra-venta de las fincas N° 1455 y 1720, en aquellas porciones que fueron segregadas y vendidas a la sociedad **ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA, S. A.** y a HERNÁN DELGADO QUINTERO.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ORDENA LA SUSPENSIÓN INMEDIATA de los efectos de la Resolución N° 33-94 de 18 de mayo de 1994 proferida por el Contralor General de la República, en lo que se refiere a la inscripción de las Escrituras Públicas N° 2415, 4548, 4549, 4550 y 5495 suscritas por la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO por una parte, y ZACATA AGRO-GANADERA CHEPANA y HERNÁN DELGADO por la otra, en relación a las fincas 1455 inscrita a Tomo 28 Folio 40; y la finca 1720 inscrita a Tomo 31 folio 434 del Registro Público.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

=====  
 =====  
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LCDO. LEOSMAR A. TRISTÁN, EN REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO DE CONDUCTORES DE TRANSPORTE COLECTIVO (SICOTRAC), PARA QUE SE DECLAREN NULAS POR ILEGALES, LA RESOLUCIÓN N° 19 DE 16 DE DICIEMBRE DE 1993 (108-94), LA RESOLUCIÓN N° 18 DE 16 DE DICIEMBRE DE 1993 (109-94), Y LA RESOLUCIÓN N° 20 DE 16 DE DICIEMBRE DE 1993 (107-94), EMITIDAS POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE DEL MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, TREINTA (30) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Lcdo. Leosmar Tristán, actuando en representación del SINDICATO DE CONDUCTORES DE TRANSPORTE COLECTIVO (SICOTRAC), ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto de que declaren nulas por ilegales la Resolución N° 19 de 16 de diciembre de 1993, la Resolución N° 18 de 16 de diciembre de 1993, y la Resolución N° 20 de 16 de diciembre de 1993, todas emitidas por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre del Ministerio de Gobierno y Justicia, procesos éstos acumulados mediante auto de 22 de abril de 1994.

Mediante los actos impugnados se adjudica definitiva y exclusivamente a la Sociedad Tranvietc, S. A., la ruta Cerro Batea, Torrijos Carter, Vía España, Calle