

S A L A T E R C E R A

==
CONTENCIOSO o ADMINISTRATIVOMAGISTRADO PONENTE: RICARDO A. MORALES.--

DEMANDA INTERPUESTA POR EL DR. JOAQUIN F. FRANCO JR.,
EN REPRESENTACION DE PAUL A. GAMBOTTI, PARA QUE SE
DECLARE ILEGAL LA NEGATIVA DEL ORGANO EJECUTIVO A CE
LEBRAR UN CONTRATO CON EL SR. PAUL A. GAMBOTTI.---

====

Considera la Sala que "precisa ante todo
fijar el verdadero alcance del artículo 36
de la Ley 25 de 1957", que dice así:

"ARTICULO 36.-- Cuando una empresa
solicitar un contrato para desarro-
llar actividades económicas similares
a las existentes, amparadas por contra-
tos con la Nación, tendrá derecho a ce-
lebrar contratos en los mismos términos
de los contratos existentes y un plazo
que no excederá el número de años que
tenga pendiente el contrato de mayor
antigüedad".

====

"Este precepto --continúa la Sala-- le
reconoce de modo claro y terminante a la em-
presa que va a desarrollar actividades econó-
micas similares a las existentes, el derecho a
celebrar contrato con la Nación en los mismos
términos de los contratos de mayor antigüedad.
Si el cambio de redacción connota cambio sus-
tancial en cuanto a las exoneraciones y fran-
quicias ya acordadas, viola indudablemente la
letra y el espíritu del tantas veces mencio-
nado artículo 36".

====

"Salta a la vista que hay en el proyecto
de contrato (el que se sometió a la conside-
ración del actor) una variación sustancial
en los términos en que fue concebido y cele-
brado el contrato entre la Nación y la 'Coope-
rativa Pesquera de Panamá, S. A.'".

====

La Sala declaró que ES ILEGAL la negativa
del Organo Ejecutivo a celebrar contrato con
el Sr. Paul A. Gambotti al tenor de lo que es-
tablece el artículo 36 de la Ley 25 de 7 de
febrero de 1.957 y DECLARA asimismo que el
Organo Ejecutivo está obligado a celebrar con-
trato con el señor Paul A. Gambotti, en los
mismos términos que celebró con la "Cooperativa
Pesquera de Panamá, S.A.".

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.- Panamá, veinte de diciembre de mil novecientos sesenta y uno.-

V I S T O S:

El Lic. Joaquín F. Franco Jr., en su carácter de apoderado de Paul A. Gambotti, interpone demanda para que se declare ilegal la negativa del Organo Ejecutivo a celebrar un contrato con la Nación para dedicarse a actividades de pesca en gran escala, "en los mismos términos de los contratos existentes".

He aquí cómo la parte actora plantea su demanda y cómo la justifica:

"LOS HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA ACCION.-"

"Primero.- El artículo 36 de la Ley 25 de 7 de febrero de 1957 estipula que 'Cuando una empresa solicitare un contrato para desarrollar actividades económicas similares a las existentes, amparadas por contratos con la Nación, tendrá derecho a celebrar contrato en los mismos términos de los contratos existentes y por un plazo que no excederá el número de años que tenga pendiente el contrato de mayor antigüedad".

"Segundo.- Con base en este artículo transcrito de la Ley 25 de 1957 y haciendo uso del derecho que le confiere tal excerta legal, mi representado, el señor Paul A. Gambotti solicitó el 8 de marzo de 1957, en forma precisa, al Organo Ejecutivo, la celebración de un contrato, igual en todos sus términos al contenido en el contrato Número 402 de 22 de octubre de 1952, celebrado entre la Nación y la 'Cooperativa Pesquera Panameña, S. A.'

"Tercero.- En respuesta a la petición aludida, el Organo Ejecutivo puso a la consideración del señor Paul A. Gambotti, por medio del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, un proyecto distinto en su contenido al que se solicitó originalmente.

"Cuarto.- Posteriormente a esta solicitud de contrato, el señor Paul A. Gambotti ha tratado mediante diversos escritos de obtener que se le adicionara al contrato propuesto por el Gobierno Nacional algunas cláusulas contenidas en el contrato número 402 de 22 de octubre de 1952 ya referido, no siendo contestadas estas peticiones.

"Quinto.- La solicitud de contrato que se hizo al Organo Ejecutivo está fechada el 8 de marzo de 1957 y desde esa fecha, a pesar de todos los

escritos y diligencias que se han hecho ante el Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, no ha sido posible obtener una contestación a tal solicitud; y,

"Sexto.- Al tenor de lo que dispone el artículo 22 de la Ley 33 de 1946 hay que concluir que se entiende negada por parte del Órgano Ejecutivo la solicitud que se le hizo para la celebración de un contrato con la Nación, a lo cual tiene derecho el señor Paul A. Gambotti, según lo dispone el Artículo 36 de la Ley 25 de 1957; y por lo tanto, se considera agotada la vía gubernativa para los efectos de la viabilidad de la presentación de esta acción.

"EXPRESION DE LAS DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION:-

"Se ha violado el artículo 36 de la Ley 25 de 1957, por cuanto dicha Ley expresa lo siguiente: 'Cuando una empresa solicitare un contrato para desarrollar actividades económicas similares a las existentes, amparadas por contratos con la Nación, tendrá derecho a celebrar contrato en los mismos términos de los contratos existentes y por un plazo que no excederá el número de años que tenga pendiente el contrato de mayor antigüedad'. Esta disposición ha sido violada por falta de aplicación de la Ley.

"Como se observa la violación surge clara ya que el señor Gambotti tiene todo el derecho a solicitar 'un contrato' igual en todas sus partes al contrato número 402 ya aludido, el cual ha sido negado por el Órgano Ejecutivo al tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 33 de 1946.

"D E R E C H O:- Artículo 13, Ordinal 6º; 14, 15, 16, 22, 25 y 27 de la Ley 33 de 1946".

En la tramitación de la demanda tanto el señor Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, como el Procurador Auxiliar presentaron sendos escritos; el primero, para rendir el informe sobre el caso, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 y el otro funcionario para evacuar el traslado de la demanda.

El informe del señor Ministro dice así textualmente:

"Lic. Carlos V. Chang.--- Secretario de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.--- E. S. D.

"Señor Secretario:-

"De acuerdo con el Artículo 13 de la Ley Nº 25

de 7 de febrero de 1957 la persona Natural o Jurídica que vaya a establecer una actividad de producción acogiéndose a la Ley referida, deberá presentar al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, la solicitud correspondiente a la cual acompañará, entre otros documentos un proyecto de contrato que someterá a la consideración del Ministerio. Al tenor de lo que dispone el Artículo 19 la celebración de contrato elevada por el señor Paul Antonio Gambotti pasó dentro del término legal a ser considerada por el Consejo de Economía Nacional.

"Después de un mesurado estudio el Consejo de Economía Nacional devolvió al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, y con modificaciones, un proyecto de contrato para la consideración del Ministerio. El pensamiento del Ministerio ha coincidido con las reformas o modificaciones propuestas por el Consejo de Economía Nacional contenidas en su proyecto de texto que fue acogido por el Ministerio y sometido luego a la consideración del Consejo de Gabinete el cual le impartió su aprobación.

"Por considerar inconveniente a sus intereses al mismo tiempo que por estimar que el proyecto de contrato aprobado por el Consejo no se han cumplido algunas de las disposiciones de la Ley N.º 25 de 1957, el señor Paul Antonio Gambotti se ha abstenido de firmar el contrato y ha recurrido a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, pidiendo que se declare ilegal la 'negativa del Órgano Ejecutivo a celebrar el contrato con el señor Gambotti'.

"A través de varios escritos el apoderado legal del señor Paul Antonio Gambotti, Lic. Joaquín Ferrnando Franco, al mismo tiempo a lo largo de varias gestiones de carácter personal ante el Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, ha sostenido el criterio de que a la luz de lo que dispone el Artículo 36 de la tantas veces mencionada Ley cualquier empresa tendrá derecho a celebrar un contrato de protección industrial redactado exactamente en los mismos términos que otra empresa hubiese celebrado con anterioridad, para dedicarse a la misma actividad económica.

"Sin embargo ha sido el criterio del Consejo de Economía Nacional y del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias que cuando la Ley usa el vocablo términos no puede interpretarse con el significado de voz o palabra, sino que debe mas bien entenderse con el significado de 'condición' esto es que lo que persigue la disposición legal es situar a las nuevas empresas en igual condición que a las empresas ya establecidas en la misma actividad económica. Si se estudia con detenimiento el proyecto de contrato que se ha negado a firmar el señor Paul Gambotti podrá observarse que las obligaciones y derechos que allí se pactan son las mismas que

aparecen en contratos anteriormente celebrados con base en la Ley 25 de 7 de febrero de 1957 con las empresas así:

- Nº 43 PESQUERA DEL GOLFO, S.A.
- 44 MOREMAC, S.A.
- 45 JUMBO SHRIMP, INC.
- 46 CIA. PESQUERA CONSTELACION, S. A.
- 53 INDUSTRIA NACIONAL OCEANICA, S.A.
- 56 PESCAMAR S. A.
- 58 CAMARONES ISTMENOS S.A.
- 59 CAMPU S.A.
- 61 SOCIEDAD PANAMENA DE MARISCOS S. A.
- 62 PACIFIC FISHERIES CORPORATION.
- 63 SUGAR WRIGHT S. A.
- 73 PANAMA FISHING INDUSTRIES INC.
- 74 CAMBRA HERMANOS S. A.
- 77 CAMARTON S. A.
- 79 CIA. DE PRODUCTOS CRUSTACEOS.

"Se refieren todos estos contratos a actividades de pesca. Pero hay más, las cláusulas básicas de todos los contratos celebrados para actividades económicas de naturaleza diferente van incluidas igualmente en el contrato propuesto para la firma del señor Paul Antonio Gambotti.

"La Ley Nº 25 de 7 de febrero de 1957 fue dictada para subsanar algunas deficiencias y disposiciones inconvenientes que contenía el Decreto Ley Nº 12 de 1950, mejorándolo tanto para beneficio del Estado como el de las empresas dedicadas a la actividad económica, y no nos conformaríamos con la letra ni con espíritu (sic) de la nueva legislación si, como parece desprenderse de los alegatos del recurrente, hubiésemos de continuar rigiéndonos por las disposiciones del Decreto Ley Nº 12 de 1950.

"Si el Tribunal lo estima necesario podré suministrarle copias autenticadas de los contratos sobre actividades de pesca a que hace referencia el párrafo anterior, los cuales se encuentran vigentes sin que haya habido reclamación alguna por parte de los firmantes.

"Panamá, 13 de mayo de 1958.

"(Fdo) V. Navas
Ministro de Agricultura,
Comercio e Industrias..."

VN:em"

El señor Procurador Auxiliar, en la contestación a la demanda, solicita se nieguen las declaraciones solicitadas. Los hechos fueron contestados así:

"1.- Es cierto.

"2.- Es cierto que el señor Paul Gambotti solicitó en Marzo de 1957 la celebración de un contra-

to relacionado con la explotación de las actividades de pesca en gran escala en el país, teniendo como base la Ley 25 de 1957, sobre Fomento de la Producción.

"3.- Lo niego porque no es cierto. Desde el 1º de Julio de 1957 el señor Gambotti tiene a su disposición, para su aceptación y firma con el Ejecutivo, un contrato similar al que fue celebrado con la Cooperativa Pesquera de Panamá S. A. en Octubre de 1953, pero bajo las condiciones y términos exigidos por la nueva Ley 25 de 1957, sobre Fomento de Producción nacional.

"4.- Es cierto que el demandante ha presentado tales escritos porque se ha empeñado en que el contrato solicitado por él, el 8 de Marzo de 1957 sea una copia textual del Contrato Num. 402 de 22 de Octubre de 1953, celebrado con la Cooperativa Pesquera Panamá S. A. lo que resulta imposible ya que este instrumento fue celebrado al amparo del Decreto-Ley 12 de 1950, en tanto que el solicitado por el señor Gambotti tiene redactarse (sic) de conformidad con las nuevas condiciones exigidas por la Ley 25 de 1957, que fue expedida por la necesidad apremiante e imperiosa de corregir las deficiencias, vacíos y lagunas de que adolecía en este sentido el Decreto-Ley 12.

"5.- Lo niego rotundamente por no ser cierto. La solicitud de este contrato fue formulada por el señor Gambotti el 8 de Marzo de 1957 y ella fue resuelta favorable y definitivamente por el Consejo de Gabinete en sesión del día 12 de Julio de dicho año, es decir dentro de los plazos y trámites señalados en los Artículos 19, 20 y 21 de la citada Ley 25. Desde esta fecha el referido contrato está pendiente de la firma por parte del interesado.

"6.- Lo niego porque no se trata de un hecho de demanda. Son consideraciones legales que hace en su favor el propio interesado. Sin embargo, debo manifestar que no está agotada la vía gubernativa ya que el señor Gambotti no ha propuesto ningún recurso contra lo que él denomina negativa del Ejecutivo a celebrar el contrato en referencia".

Para refutar el concepto en que se dice ha sido infringido el artículo 36 de la Ley 25 de 1957, el Procurador Auxiliar afirma que el recurrente "se ha empeñado en que este contrato debe ser copia textual del Contrato N° 402 celebrado con la Cooperativa Pesquera de Panamá S. A.". Y, luego, arguye así:

"Y dicha interpretación es equivocada por las siguientes razones:

"a) Porque la expresión 'en los mismos términos'

no significa que debe copiarse con exactitud los contratos existentes cuando se trata del desarrollo de actividades económicas similares, como en este caso.

"b) Porque mal podría esta expresión 'en los mismos términos' referirse a copias textuales de contratos sobre actividades similares existentes, si se tiene en cuenta que el Contrato con la Cooperativa Pesquera fue celebrado al amparo del Decreto Ley núm. 12 de 1950 y que el contrato solicitado teniendo como base la Ley 25 de 1957, que derogó el instrumento que se de ja apuntado para limpiarlo de las inconveniencias, deficiencias y fallas que viciaban el referido Decreto Ley núm. 12.

"c) Porque en el contrato que ha sido recomendado por el Consejo Nacional de Economía y aprobado por el Consejo de Gabinete en favor del señor Gambotti, no se quebranta para nada el principio de igualdad consagrado por la ley, ya que en este instrumento se le ofrece al señor Gambotti todas las ventajas y garantías de que está gozando la Cooperativa Pesquera en su explotación industrial, eso sí con la única variante de que hay condiciones y términos nuevos que imperiosamente exige la citada Ley 25 de 1957 en la celebración de estos tipos de contratos de concesiones económicas y fiscales para el fomento de la producción".

Para resolver, se considera:

Es obvio que la presente controversia gira alrededor de la interpretación que se dé al artículo 36 de la Ley 25 de 1957. Para el Órgano Ejecutivo, asesorado por el Consejo de Economía y por el Departamento Jurídico de la Presidencia y lo mismo que para el Procurador Auxiliar, el citado artículo no exige que los contratos tengan idéntica redacción. Se cumple la finalidad del citado artículo 36 conceptúa el Director Ejecutivo del Consejo de Economía, "si se conceden exoneraciones y franquicias a las nuevas empresas de la misma índole de las extendidas a empresas preexistentes". Cabe dentro de los términos de la redacción distinta "definir las tales franquicias y exenciones en forma que impida irregularidades ocurridas antes". (Dictamen del Consejo de Economía a fs. 60).

Precisa ante todo fijar el verdadero alcance del artículo 36 de la Ley 25 de 1957.

Dicho precepto dice así:

"Artículo 36.- Cuando una empresa solicitare un contrato para desarrollar actividades económicas similares a las existentes, amparadas por contratos con la Nación, tendrá derecho a celebrar contrato en los mismos términos de los contratos

existentes y por un plazo que no excederá el número de años que tenga pendiente el contrato de mayor antigüedad".

Este precepto le reconoce de modo claro y terminante a la empresa que va a desarrollar actividades económicas similares a las existentes, el derecho a celebrar contrato con la nación en los mismos términos de los contratos de mayor antigüedad. Si el cambio de redacción connota cambio sustancial en cuanto a las exoneraciones y franquicias ya acordadas, se viola indudablemente la letra y el espíritu del tantas veces mencionado artículo 36.

Ahora bien, el certificado del Departamento Administrativo del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias que obra en autos (fs. 33 y 34) revela, sin duda, que los términos del contrato que el Órgano Ejecutivo se muestra dispuesto a celebrar con la parte actora son sustancialmente distintos al contrato celebrado con la sociedad "Cooperativa Pesquera Panameña S. A.".

Este certificado consta de dos partes, en la primera, se pone de manifiesto que el proyectado contrato con el señor Paul A. Gambotti es distinto en cuanto a la redacción dada a los contratos celebrados antes de la vigencia de la Ley 25 de 1957. Pero agrega que ello no significa que al mencionado Gambotti "se le haya privado de exoneraciones o franquicias a cualquiera otras empresas". La segunda parte del certificado dice así textualmente:

"SEGUNDO: El señor Paul A. Gambotti, presentó al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, un memorial sin fecha, que fue recibido en este despacho el 22 de julio de 1957, en el cual hace mención de que el contrato por él solicitado, es de acuerdo con lo establecido en el Artículo 36 de la Ley 25 de 7 de febrero de 1957, y hace referencia: 'En el caso del contrato de la 'Cooperativa Pesquera Panameña, S. A.', por ejemplo, se garantiza a esta empresa, al tener de la Cláusula Octava del Contrato N° 402 de 22 de octubre de 1953, en relación con lo que dispone el acápite (d) del Artículo Primero del Decreto-Ley 12 de 10 de mayo de 1950 que sólo pagará los impuestos sobre la Renta y sobre seguro Social, los de Timbres, notariado, registro y tasas por los servicios públicos prestados por la Nación, a las ratas vigentes al tiempo de firmarse el contrato'".

"También en el caso del contrato anterior, se exonera al contratista, de acuerdo con el Acápite (a) del Artículo Primero del Decreto Ley 12 de 1950, el cual está incorporado en el contrato referido del pago de impuesto, contribución, derecho o gravamen sobre combustibles y lubricantes, lo que no está contemplado en el proyecto de contrato que ha devuelto el Órgano Ejecutivo al suscrito para su firma'. De acuerdo con la Ley 25 de 7 de febrero de 1957-(sobre fomento de la producción), la solicitud de contrato del señor Paul A. Gambotti, aprobada por el Consejo

de Gabinete el 1º de julio de 1957, contiene en su Cláusula 5 ª acápites (b) y (d), lo referente a la exención del pago de impuestos, contribuciones, gravámenes o derechos de cualquier clase o denominación sobre la importación de los combustibles y lubricantes que se adquirieran para ser usados o consumidos en las actividades de fabricación, mientras no se produzcan en Panamá, y las excepciones en lo que se refiere a las cuotas del Seguro Social, los impuestos sobre la Renta, timbres, notariado, registro, inmuebles, patentes comerciales e industriales y turismo; las tasas de los servicios públicos, prestados por la Nación y los impuestos, contribuciones, gravámenes o derechos municipales, respectivamente.

"Estando contemplados en el instrumento aprobado por el Consejo de Gabinete, los aspectos contentivos del memorial adicional del señor Gambotti, y de acuerdo con la Ley 25 de 1957, tantas veces mencionada, estaba demás esta solicitud, por lo que se comprende, que se procedió de conformidad con la Ley vigente.

"(Fdo) Luis C. Aguirre,

"Director del Dépto. Administrativo".

"LCA/bec".

Salta a la vista que hay en el proyectado contrato una variación sustancial en los términos en que fue concebido y celebrado el contrato entre la Nación y la "Cooperativa Pesquera de Panamá, S. A.". Como alega el recurrente las condiciones que se señalan establecen desigualdades ante la Ley en cuanto a las ratas vigentes al tiempo de firmarse el contrato y las mismas exoneraciones varían al no tomarse en cuenta el Acápito (a) del artículo 1º del Decreto-Ley 12 de 1950.

La Sala, en estas condiciones, encuentra justificada la demanda bajo examen. La violación del artículo 36 de la Ley 25 de 1957 surge claramente al cambiar los términos del contrato que propugna la parte actora.

En consecuencia, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la negativa del Organó Ejecutivo a celebrar contrato con el señor Paul A. Gambotti al tenor de lo que establece el artículo 36 de la Ley 25 de 7 de febrero de 1957 y DECLARA asimismo, que el Organó Ejecutivo está obligado a celebrar contrato con el señor Paul A. Gambotti, en los mismos términos en que celebró con la "Cooperativa Pesquera de Panamá, S. A. ".

Cópiese y notifíquese.--

(Firmaron) Ricardo A. Morales.-- Angel L. Casís.--

Manuel A. Díaz E.-- Gil Tapia E.--

Víctor A. de León S.-- Carlos V. Chang, Srio.