

772-18

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA CONTRACTUAL, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MANUEL ANTONIO BATISTA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE YUDY KIUNG CHEN CHONG DE CHONG, PARA QUE SE CONDENE AL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (ESTADO PANAMEÑO), A PAGAR, LA SUMA DE UN MILLÓN OCHOCIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS DÓLARES (B/.1,803,900.00), EN CUMPLIMIENTO DE LA CANCELACIÓN DEL PRECIO DE VENTA PACTADO EN EL CONTRATO DE COMPRA VENTA DE BIEN INMUEBLE NO.24 DE 2011, CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y SU REPRESENTADA.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce de la solicitud de indemnización interpuesta por el Licenciado Manuel Antonio Batista L., en representación de Yudy Kiung Chen Chong de Chong, para que se condene al Estado Panameño al pago de la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00) en concepto de indemnización por el supuesto incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de la obligación de pagarle a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong el precio de venta pactado en el contrato de compraventa de bien inmueble No.24 de 25 de abril de 2011, celebrado entre esa entidad gubernamental y la demandante.

La precitada demanda fue admitida mediante Providencia de 28 de mayo de 2018, como Demanda Contencioso Administrativa Contractual.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Lo solicitado en la acción en estudio, consiste en que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre lo siguiente:

1. Que se declare judicialmente que la Nación y el Ministerio de Economía y Finanzas han incumplido con la obligación contractual de pagarle a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00) pactada como precio de venta dentro del Contrato de Compraventa de bien inmueble No.24 de 2011, celebrado el 25 de abril de 2011, entre el Ministerio de Economía y Finanzas y la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, para la adquisición por parte de la Nación de las fincas 16908, 19718 y 19868 y que en consecuencia, dicha entidad estatal está en mora con respecto al cumplimiento de esta obligación contractual desde el 27 de agosto de 2011.

2. Que en consecuencia de la declaración anterior, se condene solidariamente a la Nación y al Ministerio de Economía y Finanzas a pagarle a la demandante la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00), en cumplimiento de la cancelación del precio de venta pactado en el citado Contrato de Compraventa de Bien Inmueble.

3. Que se condene solidariamente a la Nación y al Ministerio de Economía y Finanzas, a indemnizar a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, pagándole a ésta las sumas correspondientes, que mediante avalúo pericial se determinen en el proceso, con base al interés moratorio señalado en la ley de contrataciones públicas que haya generado la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00), desde el 27 de agosto de 2011 a la fecha, debido a la mora en el pago del precio de venta pactado en el Contrato de Compraventa de Bien Inmueble No.24 de 2011, celebrado el 25 de abril de 2011, para el traspaso a la Nación de las fincas 16908, 19718 y 19868 de la provincia de Panamá.

II. HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA.

La parte actora fundamenta su reclamo en que el 25 de abril de 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas en representación de La Nación y del Ministerio de Economía y Finanzas celebraron contrato de Compraventa de Bien Inmueble No.24/2011, por medio del cual el Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, aceptó adquirir a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, las fincas 16908, 19719 y 19868, todas de la Sección de la Propiedad del Registro Público, provincia de Panamá y ubicadas en el corregimiento de Chilibre, provincia y distrito de Panamá, a cambio del pago de la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00).

Indica la demandante que el Contrato de Compraventa de Bien Inmueble No.24/2011, cumplió con todos los procedimientos y requisitos establecidos en la Ley y Reglamentos de Contrataciones Públicas, por lo que su celebración fue aprobada por la Nota CENA/004 de enero de 2011; refrendado por la Contraloría General de la República, el 27 de abril de 2011 y elevado a la Escritura Pública No.10733 de la Notaría Décima del Circuito de Panamá, el día 13 de mayo de 2011.

Señala que la Escritura Pública 10733 de la Notaría Décima del Circuito de Panamá de 13 de mayo de 2011, que se describe en los hechos anteriores, quedó debidamente inscrita en el Registro Público el 23 de mayo de 2011, y que el día 27 de mayo de 2011, y después de ello, la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, presentó formalmente la cuenta ante el Ministerio de Economía y Finanzas, junto con todos los requisitos que le exigía la Ley de Contrataciones Públicas para que se le pagara efectivamente la totalidad de la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00), correspondiente al precio de venta pactado en el mencionado contrato de compraventa de bien inmueble No.24 de 2011, tal y como consta en el recibo emitido por la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas No.11123142 de 27 de mayo de 2011.

Finalmente, indica la demandante que en repetidas ocasiones ha realizado gestiones formales para el cobro de la deuda y que el Estado a través del Ministerio de Economía y Finanzas aún no ha cumplido con pagarle a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, el precio de venta pactado para el traspaso de las citadas fincas, por lo que considera que las causas de la falta de pago del precio de venta pactado son imputables al referido Ministerio y que además de ese pago, le corresponde se le reconozca un interés por moratoria calculado en base a lo dispuesto en el artículo 1072 A del Código Fiscal, calculado desde el 27 de agosto de 2011, y hasta la fecha en que efectivamente se le cancele el importe total del precio que se le adeuda por la venta a la Nación de los inmuebles que eran de su propiedad.

III. NORMAS QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

En base a las anteriores alegaciones, la demandante señala que se ha vulnerado el artículo 976 del Código Civil, que indica que las obligaciones que nacen de los contratos tiene fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos, en violación directa por omisión, en el sentido que el Ministerio de Economía y Finanzas, injustificadamente no ha cumplido hasta el momento con la obligación contractual de cancelarle a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong el precio de venta pactado en el contrato de compraventa de referencia.

De igual forma, señala como violado el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, sobre Contratación Pública, aplicable a la situación en estudio, que dispone como derechos y obligaciones del contratista, recibir oportunamente el pago pactado, norma sustantiva que considera se ha violado en forma directa por omisión, en virtud de que no se le ha cancelado a la recurrente, suma alguna relacionada con la obligación del pago pactado en

contrato de compraventa de bien inmueble No.24/2011 suscrito con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, señalan también como vulnerado el artículo 80 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, referente a que los pagos se realizarán en la forma prevista en el contrato; es decir, dentro de los noventa (90) días, contados a partir de la presentación de la cuenta respectiva con toda la documentación exigida por las reglamentaciones vigentes, en violación directa por omisión ya que la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, presentó cuenta contra el Tesoro Nacional, pero hasta el momento la Nación por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas no ha cumplido en realizar dicho pago. Así como tampoco ha cancelado el interés por moratoria, exigible desde el 27 de agosto de 2011, a la fecha.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

Esta Superioridad a través de Oficio No.1253 de 28 de mayo de 2018, solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas que rindiera informe de conducta, el cual fue atendido mediante Nota MEF-2018-41758 de 6 de junio de 2018, que medularmente señala lo siguiente:

“...Mediante escritura pública No.10733 de 13 de mayo de 2011, se protocolizó el contrato de compraventa celebrado entre la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, con la Nación sobre las Fincas No.16,908, 19,719 y 19,868 las cuales serían dadas en uso y administración al Ministerio de Salud, para la construcción de un nuevo hospital para la población de Chilibre, Las Cumbres, Alcalde Díaz y áreas cercanas, a cambio de un pago total de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00).

Por motivo de manejo presupuestario, como lo dispone la cláusula tercera del contrato de compraventa suscrito entre las partes, el pago de la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong, se encuentra en listado de prelación como deuda a cancelar por la Nación, esto en atención al monto del mismo y la antelación de compromisos económicos anteriores por parte de la Administración Pública, situación que garantiza el compromiso del Estado frente a la deuda contraída con la demandante y que

refleja la intención de honrar el acuerdo de voluntades suscrito...”.

V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Al correrle traslado a la Procuraduría de la Administración, esta contesta mediante Vista 565 de 31 de mayo de 2019, alegando excepción de prescripción, al señalar que la última gestión de cobro realizada por la accionante tiene fecha de 27 de mayo de 2011, y que la demanda que nos ocupa se interpone el día 18 de mayo de 2018, por lo que coligen que, al contar la demandante con el plazo de dos (2) meses para proponer una demanda contra el Estado Panameño, y al transcurrir casi siete (7) años, desde la última acción presentada frente a la institución demandada, la demanda fue interpuesta extemporáneamente.

De igual forma, solicitan a esta Superioridad que declare que el Ministerio de Economía y Finanzas no incumplió el Contrato de Compraventa de Bien Inmueble número 24 de 25 de abril de 2011, ya que la parte actora debió presentar, a través de un escrito la cuenta por el monto que se le adeuda y su concepto, además de copia autenticada de la escritura pública contentiva del contrato de compraventa y certificación de la propiedad vigente de la fincas enajenadas a favor de la Nación, a fin de comenzar el procedimiento de pago, desde la primera fase que consiste en el reconocimiento del crédito, esto es, emisión y firma de la gestión de cobro.

VI. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Consideraciones de la Sala

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Antes del análisis del problema de fondo planteado, hay que destacar que por tratarse de una actuación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre la cual se reclama responsabilidad, la presente acción es viable, en atención a lo

dispuesto en el Artículo 97, numeral 5, del Código Judicial, en concordancia con el Artículo 206 de la Constitución Política, que establece como competencia de la Sala Tercera, el conocimiento de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos.

Cuestión Previa

La Procuraduría de la Administración mediante Vistas 565 de 31 de mayo de 2019, y 109 de 24 de enero de 2020, alegan excepción de prescripción en atención a que luego de la gestión de cobro que data del año 2011, no consta en el expediente ninguna otra acción hasta la demanda que hoy ocupa nuestra atención, la cual fue interpuesta el 18 de mayo de 2018 y que siguiendo con las formalidades que deben cumplir las Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción, y que por analogía y por lo señalado por esta Alta Corporación de Justicia, también deben cumplir las Demandas Contencioso Administrativas Contractuales, se colige que la actora contaba con el plazo de dos (2) meses para proponer una demanda contra el Estado Panameño, la cual en el caso que se examina hubiera vencido en el curso del año 2011. No obstante, fue interpuesta ante la Secretaría de la Sala Tercera el 18 de mayo de 2018, lo que se traduce en casi siete (7) años, desde la última gestión presentada frente al Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que se infiere que la acción en estudio, fue interpuesta de manera extemporánea.

Por todo lo expuesto, la Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar PROBADA la mencionada excepción de prescripción, dentro del proceso que ocupa nuestra atención.

Con respecto a los planteamientos esbozados por la Procuraduría de la Administración en su escrito, esta Sala tiene a bien indicar, que a través de la Resolución de 16 de enero de 2019, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación a la admisibilidad presentado por el Procurador de la Administración se indicó que el tema de la prescripción debía ser valorado por la Sala en la decisión de fondo, por lo que esta Superioridad considera viable analizar el tema en

cuestión, tomando en consideración las constancias procesales contenidas en el expediente judicial veamos:

La Demanda Contencioso Administrativa Contractual fue presentada ante Secretaría de la Sala Tercera el día 18 de mayo de 2018, de acuerdo a lo establecido en el numeral 5 del artículo 97 del Código Judicial que le atribuye a este Tribunal el conocimiento de los procesos que se susciten con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con respecto a los requisitos para la presentación de este tipo de demandas, a través de jurisprudencia reciente, ha mantenido el siguiente criterio:

“...Si bien es cierto, los Procesos Contencioso Administrativos Contractuales no están contemplados expresamente dentro de la Legislación, **éstos comparten las mismas características que tienen los Procesos Contenciosos-Administrativos de Plena Jurisdicción**”. (Cfr. Resolución del 3 de diciembre de 2014) (lo resaltado es de la Sala).

“Como quiera que han sido diversos los dictámenes proferidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que establece el hecho que **a las demandas contencioso administrativas contractuales se les aplican los mismos requisitos que las demandas contenciosas administrativas de plena jurisdicción y de nulidad**; y puesto que la presente acción contenciosa-administrativa contractual no cumplió con tales requerimientos, no se procederá a darle curso o tramitación a la presente demanda”. (Resolución del 28 de julio de 2017) (lo resaltado es de la Sala).

Doctrinalmente, en este punto también importa hacer mención, al origen de la Acción Contractual en los antecedentes franceses, atendiendo que nuestro derecho administrativo tiene orígenes en el derecho Francés, en el cual se ha establecido que en la jurisdicción, las Acciones Contractuales se conocen a través de las Demanda de Plena Jurisdicción.

De ello, el jurista Ciro Nolberto Güechá Medina en su obra Acciones o Pretensiones Contencioso Administrativa señala:

"... en la jurisdicción Gala, se conoce de las acciones contractuales a través de la acción de plena jurisdicción, es decir, que no es acción directa, sino que obedece a los trámites de plena jurisdicción, es decir, compuesta de una decisión previa de la Administración, para que pueda proceder la controversia derivada del contrato." (GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto. Acciones o Pretensiones Contencioso Administrativa. Bogotá, Editorial Ibañez, 2013. P.126.)

Vale la pena añadir a lo citado, que Güeicha Medina en la obra referida enuncia las características de la acción o pretensión contractual, acotando que ese tipo de acción obedece a características especiales, resumiéndolas en las siguientes:

"...-*Es una acción mixta*. El carácter mixto de la acción de pretensión contractual, se evidencia porque a través de la misma es posible buscar la nulidad del contrato, asimilándose así a una acción de legalidad, pero igualmente es posible buscar la indemnización o reparación de perjuicios, identificándose como una acción indemnizatoria.

- *Es una acción de responsabilidad contractual*. La acción de responsabilidad contractual constituye la acción de responsabilidad derivada de la actividad contractual de la Administración; como acción típica y en contraposición de la acción de responsabilidad extracontractual, que se tramita por la acción de reparación directa.

- *Obedece a un procedimiento ordinario*. En el trámite que se le debe dar a las controversias de carácter contractual, se aplican las reglas del procedimiento ordinario contenidas en el Código de lo Contencioso Administrativo. Trámite que se asimila al de las acciones simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa.

- *Puede ser instaurada por cualquier parte del contrato*. Es común quien acuda a la jurisdicción para instaurar la acción contractual sea el particular contratista, para solicitar indemnizaciones derivadas de los contratos celebrados con la Administración, porque en la mayoría de los casos es ésta quien incumple, ya que cuando el incumplimiento proviene del particular, se hacen efectiva las garantías del contrato utilizando las potestades unilaterales de la Administración. Pero es perfectamente posible que si es el particular quien origina el incumplimiento del contrato estatal, por ejemplo sea la Administración la que acuda ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo para hacer valer sus derechos. En este caso no se tiene en cuenta que la parte demandada sea un particular, para decir que se debe acudir a la justicia ordinaria, porque el factor competencia lo determina la naturaleza del contrato, el cual no deja de ser estatal por ser el particular el demandado...

- *No requiere pronunciamiento previo.* La acción contractual no exige que exista pronunciamiento previo de la administración como requisito de procedibilidad, es decir, no es necesario que se agote la vía gubernativa para poder instaurarla, ni siquiera cuando se demandan actos separables previos, pues estos actos, como la adjudicación, no admiten recursos en la vía gubernativa y si hablamos del acto de declaratoria de desierta de licitación o concurso esta se impugna a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por la sencilla razón de que no se puede hablar de la existencia de contrato y su caducidad es de cuatro meses.

- *Tiene término expreso de caducidad.* Esta acción tiene un término de caducidad de dos años contados a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho o hechos que dieron origen a la impugnación...

- *Es una acción o pretensión desistible y transable.* Por tratarse de una acción particular y subjetiva, existe la facultad de las partes de desistir y transar las pretensiones que se formulen como consecuencia de la acción. Constituyéndose en una forma anormal de terminar el proceso correspondiente, pues la forma normal no es otra cosa que la sentencia."

Siendo así las cosas, y con respecto al término para interponer las Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción (y en consecuencia la Demanda Contractual), ante la Sala Tercera, la normativa dispuesta en nuestra legislación plantea dos opciones: la primera establecida en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, que dispone la necesidad que se produzca el agotamiento de la vía gubernativa, para determinar la viabilidad de las Acciones Contencioso-Administrativas de Plena Jurisdicción, lo cual debe acreditar la parte actora, con la presentación de la copia autenticada del acto administrativo que resuelve su pretensión; y en atención al artículo 200 de la Ley 38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, que dispone que la vía gubernativa se agota también sí transcurre el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier

solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud de las que originan actos recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta segunda opción, es a través de la figura jurídica denominada silencio administrativo, establecida en el numeral 104 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que señala:

"...104. *Silencio administrativo.* Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado."

En tal sentido, en el negocio jurídico en cuestión, la parte actora al presentar su gestión de cobro el día 27 de mayo de 2011, tenía hasta el 27 de septiembre de 2011, para interponer su Demanda Contencioso Administrativa de tipo Contractual, en virtud del silencio administrativo del Ministerio de Economía y Finanzas, con respecto al contrato administrativo que nos ocupa; sin embargo, la demandante presentó su recurso el día 18 de mayo de 2018, lo que evidencia que la demanda fue interpuesta extemporáneamente.

En mérito de lo expresado, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN** presentada por la Procuraduría de la Administración, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa Contractual, interpuesta por el Licenciado Manuel Antonio Batista L., en representación de Yudy Kiung Chen Chong de Chong, para que se condene al Estado Panameño al pago de la suma de un millón ochocientos tres mil novecientos balboas con 00/100 (B/.1,803,900.00) por el supuesto

incumplimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas de la obligación de pagarle a la señora Yudy Kiung Chen Chong de Chong el precio de venta pactado en el contrato de compraventa de bien inmueble No.24 de 25 de abril de 2011.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**