

, 10 de octubre de 1991,

M.L. Ing. Jorge Montemayor  
Presidente de la SubComisión  
nominada por la Comisión de  
Asuntos Agropecuarios y  
Conservación del Medio Ambiente  
E. S. D.

Honorable Legislador:

Nos referimos a su comunicación del 27 de agosto próximo pasado, mediante la cual nos consulta aspectos relacionados con la venta directa de azúcar, autorizada por el Consejo de Gabinete mediante Resolución de Gabinete Nº 32 del 13 de marzo de 1991.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

La Corporación Azucarera La Victoria fue creada como una empresa estatal mediante la Ley Nº 8 de 25 de enero de 1973, respondiendo a una concepción desarrollista del estado, en momentos en que el mercado Internacional del Azúcar se organizaba con la participación de Panamá, según se colige del Convenio Internacional del Azúcar de 1973, aprobado mediante la Ley Nº 13 de 28 de octubre de 1974, el cual fuera prorrogado hasta el año de 1984 en que se aprueba el Convenio Internacional de Azúcar de 1984, mediante la ley Nº 14 de 30 de junio de 1986, subrogado por el Convenio Internacional de Azúcar de 1987, aprobado mediante la Ley Nº 12 de 20 de marzo de 1989.

En ese contexto, la producción de azúcar de los ingenios estatales fue destinada desde sus inicios casi que en su totalidad al mercado internacional, conviniendo el gobierno con las empresas azucareras privadas, en que éstas venderían "sus productos preferentemente en el mercado Nacional, de acuerdo con las normas que establezcan las autoridades oficiales competentes" (V. cláusula segunda del Contrato celebrado por el Organismo Ejecutivo con las empresas Nacionales, S.A. y Compañía Azucarera La Estrella, S.A., aprobado mediante la ley Nº 29 de 13 de junio de 1975).

Con posterioridad se celebraron nuevos acuerdos entre las empresas azucareras privadas y la estatal, relativos a la distribución de cuotas de su producción en los mercados nacional e internacional (V. Decreto Nº 2 de 4 de marzo de 1988 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, publicado en la Gaceta Oficial Nº 21,001 de 4 de marzo de 1988).

Es así como en la práctica, la Corporación Azucarera la Victoria desarrolla sus actividades comerciales e industriales sujetas a las reglas del mercado internacional, que es el que fija los precios del azúcar, independientemente de que los productores o vendedores sean particulares o empresas públicas. Igualmente en el mercado nacional la venta del azúcar esta condicionada a los precios que fija la Oficina de regulación de Precios, ya que este producto es considerado como de primera necesidad, en atención a la gran demanda popular que tiene el mismo.

Por lo expuesto y comoquiera que resulta imperioso al Estado asegurar la colocación de su producción en aras del bienestar común y para promover el desarrollo económico, La Corporación Azucarera la Victoria ha realizado sus ventas de azúcar en la misma forma que sus competidores, esto es, siguiendo el procedimiento que se estila en el mercado, sea este nacional o internacional.

Cabe destacar que, en el año de 1985, la Corporación Azucarera La Victoria consultó al Procurador General de la Nación, sobre "la capacidad que tiene para obligarse" y si podían "arrendar inmuebles de manera directa tal como lo ordena la ley 8 de 1973, o ceñirse a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 31 de 1984," que modificó el artículo 24 del Código Fiscal, siendo absuelta ésta mediante Nota Nº DPG-244-85, fechada el 6 de mayo de 1985, que en la medular expresa:

"De todo lo antes expuesto, resulte obligante concluir en cuanto a que el artículo 5 de la Ley 31 de 1983 (sic) no... menoscaba de manera alguna la plena capacidad de la Corporación Azucarera La Victoria para ejercer derechos y contraer obligaciones en general en los términos expuestos en la Ley 8 de 1973.

Como entidad estatal descentralizada con los atributos que le son propios, a nuestro juicio, pueden efectuar

contratos de arrendamientos directamente, es decir, mediante la autoridad y mecanismos que disponga su ley orgánica.

Finalmente, y como bien usted señala en su interesante consulta, de conformidad con el artículo 7 del Código Fiscal, las disposiciones del mismo tendrán carácter de supletorias para los Municipios, Asociaciones de Municipios y Entidades Autónomas del Estado, luego entonces, para los efectos del presente caso, resultará aplicable lo expresamente dispuesto en la Ley especial de esa entidad estatal."

Más recientemente, el Consejo de Gabinete en ejercicio de las funciones legislativas que con carácter temporal le fueron discernidas en el Estatuto de retorno al Orden Constitucional, expidió el Decreto de Gabinete N<sup>o</sup> 45 de 20 de febrero de 1990, cuyo artículo 21 modifica el 58 del Código Fiscal, adicionándose a los supuestos en que no es necesaria la licitación pública: "Aquellos cuyo precio es igual para todo un sector de la actividad, en virtud de uso o prácticas comerciales a tarifas o precios fijados o aprobados por entidades públicas competentes" (V. Num. 9).

## II. CONCEPTO REQUERIDO:

Previas las anteriores consideraciones, externamos nuestro parecer sobre las interrogantes que se sirvió plantear en la nota s/n de fecha 8 de agosto de 1991, que acompaña a su misiva, en el mismo orden en que aparecen consignadas éstas.

1. Se cumplió con los trámites legales que exigen nuestras leyes para este tipo de transacciones?

A nuestro juicio, las ventas de azúcar son subsumibles en el supuesto de excepción del proceso de contratación pública, a que se refiere el numeral 9 del artículo 58 del Código Fiscal, tal como quedó modificado por el artículo 21 del Decreto de Gabinete N<sup>o</sup> 45 de 1990, que se ha dejado transcrito. En consecuencia, sólo es necesario para este

tipo de transacciones, obtener el concepto favorable del Consejo de Gabinete, previo a la celebración de los contratos respectivos, tal como lo ordena la Ley Nº 3 de 20 de enero de 1977, lo cual se cumplió en el caso bajo estudio según se colige de la resolución Nº 32 de 13 de marzo de 1991.

2. Que excepciones otorga la Resolución de Gabinete Nº 32 de 13 de marzo de 1991?

Una atenta lectura de la resolución en referencia nos revela que el Consejo de Gabinete dispuso autorizar a la Corporación Azucarera La Victoria, para que por intermedio del Director General "suscriba Contrato de Venta de Azúcar con las empresas CARGILL SUGAR CORP. Y LOUIS DREYFUS SUGAR CO. INC. para que coloque en el mercado de Cuota, la cantidad de 32,100 T.M. de azúcar cocida correspondiente a la producción de 1991 a los precios de 21.30 y 21.15 centavos "respectivamente".

3. Una vez autorizada la venta por parte del Consejo de Gabinete, cuáles debieron ser los requisitos o trámites a seguir para cerrar la venta?

Consideramos que en ese estado, debió procederse a la celebración de los contratos correspondientes y luego obtenerse el refrendo de la Contraloría General de la República, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y 172 de la ley 32 de 28 de diciembre de 1990, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 1991.

4. Cual es la metodología a la cuál deban avocarse las empresas estatales para vender sus productos?

Estimamos que ya hemos respondido a este interrogante en líneas anteriores, por lo menos en lo que a venta de azúcar se refiere.

5. Existen algunas normas jurídicas en vigencia que otorgue la facultad de excepción de licitación pública, concursos de precios y que ordene la CALV, por razón de la naturaleza del producto que procesa en el Mercado Internacional?

En efecto, como ya hemos indicado el numeral 9 del artículo 58 del Código Fiscal, tal como quedó modificado por el artículo 21 del Decreto de Gabinete Nº 45 de 1990, establece un supuesto de excepción a la celebración de licitaciones públicas, en el que es perfectamente subsumible las ventas de azúcar que realiza la Corporación Azucarera La Victoria. Dichas ventas se exceptúan también de la celebración de concursos y solicitudes de precios, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 60 y 65 ibidem. Resulta procedente entonces la contratación directa, según lo dispuesto en este último artículo.

En estos términos esperamos haber absuelto debidamente su solicitud.

Atentamente,

Lic. Donatilo Ballesteros S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

RA/DBS:au