

ADMITE la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Nicolás Cornejo Castillo, en nombre y representación de Lisette de Jiménez, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 110 de 13 de julio de 1994, emitida por la Dirección de Aeronáutica Civil, acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

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

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE CARREIRA, PITTÍ P. C. ABOGADOS, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LIGHTNING SEA CORP., PARA QUE SE DECLARE NULA LA RESOLUCIÓN N° 15 DEL 25 DE FEBRERO DE 1993, DICTADA POR EL MINISTRO DE HACIENDA Y TESORO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

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

VISTOS:

La firma forense Carreira, Pittí P. C. Abogados, en representación de la sociedad **LIGHTNING SEA CORP.**, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 15 del 25 de febrero de 1993, dictada por el señor Ministro de Hacienda y Tesoro y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución acusada el señor Ministro de Comercio e Industrias negó a LIGHTNING SEA CORP., la solicitud que ésta hizo a fin de que se le otorgara un permiso para realizar exploraciones y estudios de toda clase en las aguas territoriales de la República de Panamá, para localizar y ejecutar las operaciones necesarias para el salvamento de los bienes nacionales a que se refiere el artículo 1 del Decreto de Gabinete N° 364 del 26 de noviembre de 1969.

Los principales hechos en los cuales el actor fundamenta su demanda son los siguientes:

"PRIMERO: Mediante contrato fechado dos (2) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992), publicado en la Gaceta Oficial N° 22.160 del once (11) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), celebrado entre, por una parte, el Sr. Ministro de Hacienda y Tesoro, quien actuó en nombre y representación del Estado y, por la otra, el Sr. ANTONY VAN VUREN, ciudadano sudafricano, quien actuó en nombre y representación de la sociedad panameña OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., la NACIÓN le concedió a la mencionada sociedad "el derecho a hacer exploraciones y toda clase de estudios en las áreas comprendidas en las coordenadas que se detallan a continuación, para ejecutar las operaciones necesarias para la localización y el salvamento de los bienes nacionales a que se refiere el artículo primero del Decreto de Gabinete N° 364 de 26 de noviembre de 1969, a saber:

LONGITUD	LATITUD
78° 39' 20"	8° 5' 24"
78° 36' 37"	8° 6' 47"
78° 43'	8° 29' 37"
78° 55'	8° 41'
7° (SIC) 9' 7"	8° 41'
79° 7'	8° 33'
78° 57' 47"	8° 33'
78° 48'	8° 24' 30"

En Isla Contadora, entre Latitud: 8° 36' y 8° 37' 30"; Longitud 79° 01' 30 y 70° 02' 30".

En Banco de San José, entre Latitud: 08° 07' 00" y 8° 08' 45" Longitud: 78° 38' 00" y 78° 40' 00". (Ver cláusula "PRIMERA" DEL CONTRATO).

SEGUNDO: De conformidad con la cláusula "DÉCIMOTERCERA" del contrato mencionado en el hecho anterior, entre las causales de resolución administrativa que se reserva LA NACIÓN, se incluye la siguiente: "Si EL CONTRATISTA (OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC.) no inicia las operaciones de exploración después de seis (6) meses contados a partir de la firma del presente contrato". (Lo insertado es nuestro).

TERCERO: En el período comprendido entre el dos (2) de junio de 1992 (fecha de firma del contrato mencionado en el hecho PRIMERO), y el dos (2) de diciembre de 1992 de 1992 (seis meses después de la firma de dicho contrato), la sociedad OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC. NO inició las exploraciones que se había comprometido mediante contrato mencionado en el hecho PRIMERO.

CUARTO: Al no haber cumplido con su compromiso de iniciar las exploraciones dentro de los seis meses posteriores a la firma del contrato mencionado en el hecho PRIMERO, OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., solicitó al Ministerio de Hacienda y Tesoro que le concediera una prórroga de dicho contrato.

QUINTO: La solicitud de prórroga a que se hace referencia en el hecho anterior, no ha sido decidida por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

SEXTO: Al entender del Ministerio de Hacienda y Tesoro, el contrato mencionado en el hecho PRIMERO de este escrito, se encuentra vigente, toda vez que está pendiente de resolver la solicitud de prórroga mencionada en los hechos anteriores.

SÉPTIMO: El diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992), la suscrita firma forense, actuando en nombre y representación, de la sociedad LIGHTNING SEA CORP., presenta memorial ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, solicitando permiso para exploraciones y toda clase de estudios en el área cuyas coordenadas se han detallado en el presente escrito, con el fin de realizar exploraciones en tierras e isla de propiedad nacional, para la localización de bienes de cualquier tipo que se encuentren abandonados y que no tengan dueño conocido para así realizar las operaciones de salvamento ...

OCTAVO: En el hecho "SEGUNDO" de la solicitud mencionada en el hecho anterior, la sociedad LIGHTNING SEA CORP., dejó expresado que las exploraciones y estudios que se desea llevar a cabo (sic), consisten primordialmente en la recuperación de una embarcación que se encuentra sumergida en el mar territorial panameño, de nombre "SAN JOSÉ", también conocida como "ST. JOSEPH".

NOVENO: Mediante Resolución N° 15, fechada veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), el Ministerio de Hacienda y Tesoro resolvió "NO ACCEDER" a la solicitud descrita en el hecho SÉPTIMO, presentada por la sociedad LIGHTNING SEA CORP. La parte sustancial de la parte resolutoria de dicha resolución, tiene el siguiente texto:

"RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: NO ACCEDER a lo solicitado por la sociedad denominada LIGHTNING SEA CORP, en su memorial recibido el 17 de diciembre de 1992, toda vez que mediante contrato N° 74 de junio 2 de 1992, la Nación le concedió a la sociedad OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., el derecho a hacer exploraciones y toda clase de estudios en las áreas comprendidas en las coordenadas solicitadas por la sociedad LIGHTNING SEA CORP. ..."

DÉCIMO: La resolución que se hizo referencia en el hecho anterior,

fue notificada personalmente a los suscritos apoderados judiciales de LIGHTNING SEA CORP., el día dos (2) de marzo de 1993. En dicho acto de notificación anunciamos recurso de reconsideración ..."

La única disposición legal que la apoderada del actor cita como infringida en la demanda es el artículo 15 del Decreto de Gabinete N° 364 del 26 de noviembre de 1969, cuyo contenido expresa lo siguiente:

**"ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO:** Los Contratos que se celebren no se otorgarán con derechos de exclusividad, pudiendo concederse a otras personas los mismo derechos y obligaciones aquí estipuladas."

En el concepto de la infracción la actora expresó que el razonamiento en que se funda la resolución impugnada infringe de forma directa, por omisión, el segundo inciso del artículo décimo quinto del Decreto de Gabinete N° 364 del 26 de noviembre de 1969, por cuanto dicha disposición permite que se otorguen a otras personas los mismos derechos de concesión que el mencionado Decreto consagra, aunque con anterioridad se haya otorgado el mismo tipo de concesión a otra persona.

El espíritu o la verdadera intención del marco legal al cual debía someterse el acto cuya legalidad se pide la de que, como al Estado le interesa que sean encontrados todos los bienes nacionales que están sumergidos en el fondo de nuestras aguas, se permite otorgar simultáneamente todas las concesiones de exploración que llenen los requisitos legales, con lo cual se promueve la búsqueda de estos bienes. Sin embargo, desde el momento en que una concesionaria encuentra el bien, existe un trámite previsto en el artículo 4 del propio Decreto mediante el cual se le concede a esa concesionaria el derecho de exclusividad para "salvar o rescatar el bien o bienes localizados".

El contenido de la resolución impugnada no se somete al marco legal del Decreto de Gabinete N° 364 de 1969 por que la misma le otorga exclusividad de exploración a una persona jurídica concesionaria, a pesar de que en nuestro caso no se ha encontrado oficialmente ningún bien debido a lo cual el derecho de exploración no puede ser concedido con exclusividad a ninguna persona (fs. 35-39).

Admitida la demanda se solicitó al Ministro de Hacienda y Tesoro un informe explicativo de conducta, quien lo rindió mediante Nota N° 101-01-635-DMHYT del 2 de diciembre de 1993, en cuya parte medular se expuso lo siguiente:

...

2. Que el Ministerio de Hacienda y Tesoro, mediante Resolución N° 15 de 25 de febrero de 1993, resolvió NO ACCEDER a la solicitud de la sociedad LIGHTNING SEA CORP., toda vez que la NACIÓN concedió a la sociedad denominada OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., el derecho a hacer exploraciones y toda clase de estudios dentro de las áreas comprendidas en las mismas coordenadas solicitadas por la empresa LIGHTNING SEA CORP.

3. Que las labores de búsqueda y salvamento de la sociedad OILFIELD EQUIPMENT SERVICES están dirigidas a la localización y rescate del buque ST. JOSEPH, que es el mismo propósito que cumple la solicitud presentada por la empresa LIGHTNING SEA CORP.

...

6. Que la firma forense MOSSACK, FONSECA & CO., en su calidad de apoderada especial de la sociedad OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., presentó, mediante memorial fechado 1° de diciembre de 1992, solicitud de prórroga al término para el inicio de las operaciones de exploración y toda clase de estudios en las aguas territoriales de la República de Panamá.

7. Que de conformidad con el contrato N° 71 de 2 de junio de 1992, suscrito entre la NACIÓN y la empresa OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., la referida empresa debió iniciar sus operaciones antes del dos (2) de diciembre de 1992, ya que en esa fecha vencía el término para que la contratista efectuara las actividades de exploración.

8. El Ministerio de Hacienda y Tesoro mediante Resolución N° 101 de 8 de septiembre de 1993, resolvió CONCEDER a la empresa OILFIELD

EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., prórroga de noventa (90) días para el inicio de las labores de exploración a las que hace referencia el contrato N° 74 de 2 de junio de 1992 ..."

Al contestar la demanda, mediante Vista Fiscal N° 479 del 11 de noviembre de 1994, el Procurador de la Administración se mostró contrario a la opinión de la demandante, ya que a su juicio el fundamento legal para que el Contrato N° 74 del 2 de junio de 1992 le haya otorgado la exclusividad a la empresa OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., se debe al contenido del artículo cuarto del Decreto de Gabinete N° 364 de 1969, el cual regula una materia especial y debe prevalecer sobre la norma de carácter general que se cita como violada. Siendo ello así no era posible acceder a las peticiones de la empresa LIGTHNING SEA CORP., que pretendía realizar los mismos estudios de exploración y recuperación de la nave St. Joseph, los que le habían sido adjudicados a la empresa a OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC.

Agrega el representante del Ministerio Público, que el citado artículo cuarto cierra la posibilidad de adjudicar un mismo derecho a dos personas distintas, de allí la insistencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro al querer salvar su responsabilidad alegando la vigencia del contrato con esta última empresa, ya que a la misma se le concedió prórroga para la exploraciones aludidas mediante Resolución N° 101 del 8 de septiembre de 1993 (fs. 64-71).

Así las cosas, corresponde a la Sala pronunciarse sobre el fondo del presente negocio.

El Decreto de Gabinete N° 364 de 1969 regula el procedimiento para las concesiones de derechos de exploración y salvamento o rescate de ciertos bienes nacionales (tesoros, objetos de metal, cables submarinos, embarcaciones y toda clase de objetos que no tengan dueño), que se encuentren en el fondo del mar territorial de la República, en la Bahía histórica del Golfo de Panamá, o en las aguas lacustres o fluviales, las playas y riberas de las mismas y ríos, así como en tierras e islas de propiedad nacional.

El artículo tercero del mencionado Decreto se refiere de manera específica a la concesión del derecho a hacer exploraciones y toda clase de estudios en las aguas territoriales de la República y en las aguas interiores, tales como los ríos, lagos y canales, con el propósito de localizar y ejecutar las operaciones necesarias para el salvamento de los bienes nacionales mencionados anteriormente.

La disposición mencionada es del tenor siguiente:

"Artículo Tercero: En los Contratos que se celebren, la Nación concederá a los Contratistas el derecho a hacer exploraciones y toda clase de estudios en las aguas territoriales de la República, en ambas costas y en las aguas internas incluyendo ríos, lagos y canales para localizar y ejecutar las operaciones necesarias para el salvamento de los bienes nacionales a que se refiere el artículo anterior de este Decreto de Gabinete."

Este derecho de exploración que el Estado concede al contratista tiene el propósito de que el mismo reconozca, examine e investigue el área en donde se presume están ubicados los bienes nacionales descritos, a efectos de que se establezca la posición exacta en que los mismos se encuentran y se pueda proceder entonces a su rescate o salvamento. Ni la norma transcrita ni el Decreto de Gabinete mencionado determina si sobre la misma área pueden otorgarse concesiones de exploración a distintos contratistas o, si, por el contrario, ese derecho de exploración de determinada área sólo puede concederse de manera exclusiva a quien solicitó primero la respectiva concesión.

Para dilucidar este punto basta con remitirnos al texto de la norma que se invoca como violada. El artículo décimo quinto del Decreto de Gabinete N° 364 de 1969 es sumamente claro al disponer que los contratos que se celebren **"no se otorgarán con derechos de exclusividad, pudiendo concederse a otras personas los mismos derechos y obligaciones"** estipuladas en ese cuerpo normativo. Este precepto parte del principio de que "no hay exclusividad" de los derechos allí consagrados, por lo cual éstos pueden concederse en forma simultánea a otras personas. No se distingue en el mismo ningún tipo de derecho en particular, aunque sí se alude a **"los mismos derechos y obligaciones aquí estipulados"**, por lo que debe entenderse comprendido en ellos el derecho a hacer exploraciones y

estudios de toda clase en las aguas territoriales y en las interiores, a efectos de localizar y rescatar esta categoría especial de bienes nacionales.

La Sala coincide así con el criterio de la apoderada del actor cuando afirma que, como al Estado le interesa que sean encontrados todos los bienes nacionales que están sumergidos en el fondo de nuestras aguas, se permite otorgar simultáneamente todas las concesiones de exploración que llenen los requisitos legales, con lo cual se promueve la búsqueda de estos bienes.

Otro elemento que confirma el carácter de "**no exclusividad**" del derecho de hacer exploraciones está contenido en el artículo cuarto del mismo Decreto, modificado por el Decreto de Gabinete N° 397 del 17 de diciembre de 1970, en el cual sí se establece de manera expresa un derecho de exclusividad en el rescate o salvamento de los bienes nacionales a favor del contratista que los localizó primero. Para mejor comprensión veamos el contenido de la precitada disposición:

"Artículo Cuarto: Una vez localizados los bienes por parte de los Contratistas, éstos lo harán conocer, por escrito, al Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Comisión Coordinadora para la Preservación y Utilización del Patrimonio Monumental, Histórico y Artístico de la Nación, creada por el Decreto de Gabinete N° 77 de 17 de abril de 1970, indicando el sitio o sitios exactos de su ubicación; la Nación otorgará al Contratista el derecho exclusivo de salvar o rescatar el bien o bienes localizados, obligándose el Contratista a hacer las operaciones de salvamento dentro de seis (6) meses siguientes a la expresada comunicación."

Parágrafo: El Contrato puede ser rescindido en la fase de exploración si el Contratista se dedica a cualquier tipo de explotación sin autorización expresa del Ejecutivo." (El subrayado es nuestro).

El transcrito artículo establece el procedimiento a seguir por el contratista a partir de la localización del bien o bienes nacionales. Se dispone así, que en este caso el contratista debe dar conocimiento por escrito al Ministerio de Hacienda y Tesoro y a la Comisión Coordinadora para la Preservación y Utilización del Patrimonio Monumental, Histórico y Artístico de la Nación, indicando el lugar exacto en que se encuentra el bien o bienes localizados. Cumplidos estos requisitos -dice la norma- "**la Nación otorgará al Contratista el derecho exclusivo de salvar o rescatar el bien o bienes localizados**". Este derecho de salvamento o rescate tiene el propósito de que se "recuperen" los bienes encontrados.

A diferencia del derecho de hacer exploraciones y toda clase de estudios, previsto en el artículo 3° del citado Decreto N° 364, el derecho de salvar o rescatar el bien o bienes puede ser otorgado en forma exclusiva por el Estado al contratista que los haya encontrado. El sentido de esa exclusividad del salvamento o rescate, a juicio de la Sala, estriba en la necesidad de evitar que se entorpezcan las labores de salvamento o rescate del bien nacional cuya ubicación exacta se conoce, así como las posibles disputas que podrían suscitarse entre los propios contratistas si ese derecho no se otorgara de manera exclusiva a favor de uno de ellos, con el consecuente o posible deterioro del bien que se pretende rescatar. Del mismo modo, se trata de un derecho que obviamente debe corresponder a quien primero ha localizado dicho bien o bienes.

El derecho de hacer exploraciones y estudios, en cambio, no puede otorgarse en forma exclusiva porque se trata simplemente de una búsqueda, de un reconocimiento o una investigación sobre algo que no se conoce con certeza. De allí, que si es interés del Estado que se ubiquen y rescaten bienes nacionales de esta naturaleza, se permita también que participen en su búsqueda varias personas simultáneamente.

En este sentido, la Sala estima que no le asiste la razón al Procurador de la Administración cuando afirma que el fundamento legal para que el Contrato N° 74 de 2 de junio de 1992 le otorgue la exclusividad a OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC. se debe al contenido del transcrito artículo cuarto, ya que si bien ésta es una norma especial, sólo regula lo relativo a la exclusividad del derecho de "**rescate o salvamento**" del bien o bienes localizados y no lo concerniente a las exploraciones y estudios que deben realizarse para determinar la ubicación de los mismos, a las cuales cabe aplicar lo dispuesto en artículo 15 del mismo

Decreto de Gabinete.

De lo expuesto se colige, que el argumento utilizado por el Ministerio de Comercio e Industrias para no acceder a lo pedido por LIGHTNING SEA CORP., no tiene asidero jurídico en el Decreto regulador de esta materia. El hecho de que existiera un contrato entre el Ministerio de Hacienda y Tesoro y OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., para la exploración y realización de toda clase de estudios en las áreas que se detallaron en el hecho primero de la demanda, no impedía que se otorgara el mismo derecho a la sociedad demandante, pues, la norma que se cita como infringida en la demanda establece expresamente que los contratos que se celebren **"no se otorgarán con derechos de exclusividad, pudiendo concederse a otras personas los mismos derechos"** consagrados en el Decreto de Gabinete N° 364 de 1969, entre ellos, el derecho de realizar exploraciones y toda clase de estudios en el mar territorial y en las aguas interiores de nuestro país.

La exclusividad para OILFIELD EQUIPMENT SERVICES (OES) INC., únicamente podría darse en caso de que se hubiesen localizado bienes nacionales (embarcaciones, cables submarinos, tesoros, objetos de metal, etc.), previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo cuarto del Decreto de Gabinete N° 364, lo que, en todo caso, no pudo ser, porque dicha sociedad nunca inició los trabajos de exploración ni los estudios a que se habían comprometido, lo que motivó la resolución del Contrato N° 74 de 2 de junio de 1992, que ésta había celebrado con el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

La Sala considera importante expresar, que aun cuando el otorgamiento de una concesión "posterior" para la exploración y realización de estudios sobre un área previamente asignada a otro contratista puede representar perjuicios para este último, no encontramos dentro de la regulación contenida en el Decreto de Gabinete N° 364 de 1969 ningún precepto que establezca el otorgamiento exclusivo de este tipo de concesiones, sino que, por el contrario, se admite la posibilidad de que se otorguen varias concesiones para la exploración y estudios a una misma persona, tal como se desprende del artículo 15 antes mencionado. Por ello la Sala debe acceder a la petición hecha por el demandante.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución N° 15 de 25 de febrero de 1993 dictada por el señor Ministro de Hacienda y Tesoro y, en consecuencia, ORDENA que el citado funcionario le conceda a la sociedad LIGHTNING SEA CORP., el permiso para las exploraciones y estudios de toda clase para el salvamento de los bienes nacionales a que se refiere el Artículo Primero del Decreto de Gabinete N° 364 de 26 de noviembre de 1969, en el área solicitada mediante el memorial presentado el 17 de diciembre de 1992.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
 (fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) JUAN A. TEJADA MORA  
 (fdo.) JANINA SMALL  
 Secretaria

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

INCIDENTE DE NULIDAD POR ILEGITIMIDAD DE PERSONERÍA PRESENTADO POR LA FIRMA FORENSE VÁSQUEZ Y VÁSQUEZ, EN REPRESENTACIÓN DE PLASTIC WORLD, INC., DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN QUE ÉSTA LE SIGUE A LA SOCIEDAD COTTER AND COMPANY. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

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

VISTOS:

La firma forense Vásquez y Vásquez, en representación de PLASTIC WORLD, INC., interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Incidente de Nulidad por ilegitimidad de personería dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción que ésta le sigue a la sociedad COTTER & COMPANY.