

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado **ALEXIS R. ZULETA A.** y el Licenciado **ARISTIDES FIGUEROA**, actuando en su propio nombre y representación han presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Compraventa suscrito entre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (LA NACIÓN) y la Autoridad del Canal de Panamá, perfeccionado mediante Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial de Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, inscrita en la Sección del Registro Público, Folio Real No. 426687 (F), Código de Ubicación No. 8720, a la entrada No. 100122 un globo de terreno (polígono CZ02-1) de 46 hectáreas con 4,759.71 metros cuadrados segregados a la Finca 146144 (F), ubicada en la Comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá.

Posteriormente, mediante la Resolución de 26 de julio de 2018, las demandas antes mencionadas fueron acumuladas a solicitud de las partes.

I. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

Las partes actoras solicitan mediante la presente demanda la declaratoria de nulidad del Contrato de Compraventa suscrito entre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (LA NACIÓN) y la Autoridad del Canal de Panamá, perfeccionado mediante Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial de Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, que establece lo siguiente:

“Por la cual **LA NACIÓN** de su finca número **146144**, correspondiente a la finca madre de Ancón, segrega para que forme finca aparte el polígono **CZ02-1** ubicado en la comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, con una superficie de **46 ha. + 4,759.71 m²** y lo traspasa a título de venta a favor de la **AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.**”

II. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

LICENCIADO ALEXIS R. ZULETA A.

El Licenciado ALEXIS R. ZULETA A., actuando en su propio nombre y representación considera que el contrato en referencia vulnera las siguientes normas:

1. Los artículos 13, 20, 50 (último párrafo), 70 y 71 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, según el texto vigente al momento de la celebración del contrato, ya que sostiene que todo contrato público que celebre el Estado sin excepción debe guardar correspondencia jurídica con la presente ley y lo que en ella no se establezca por las normas del Código Civil y Comercial, atendiendo siempre a la finalidad del contrato público que sin discusión orienta a la satisfacción del interés público; en ese sentido, el Código Civil contiene disposiciones sobre dominio de los bienes de uso público lo cuales son inalienables y no pueden disponer en venta salvo para concesiones administrativas y aun cuando se trata del Canal de Panamá, no existen normas

excepcionales que regulen el procedimiento para desafectar, sin mediar ley especial, las áreas de terrenos que se consideren de dominio público por lo que el incumplimiento de dicha normativa ubica la nulidad absoluta del contrato al no poderse identificar con claridad la cantidad de terrenos inalienable que contiene el polígono CZ02-1 que no debieron ser incluidos en esta venta a falta de un plano segregado.

Agrega el accionante que por tratarse de un contrato celebrado entre La Nación y la Autoridad del Canal de Panamá, el Consejo de Gabinete debió otorgar mediante Resolución de Gabinete su concepto favorable para dicha contratación la cual no debe ser confundida, a su entender, con la autorización previa por la Comisión Interinstitucional de Bienes Revertidos, puesto que, si bien dicha contratación se fundamenta en la excepción contenida en el artículo 62 de la citada ley, no se puede exonerar todas aquellas previas que debe realizar la entidad en su fase interna como son elevar los actos administrativos institucionales y conseguir las autorizaciones ministeriales para disponer según la cuantía del bien, como tampoco puede exonerar los procedimientos en fase contractual que si le son aplicables como el concepto favorable al contrato, incluyendo la publicación del contrato en gaceta Oficial actos que no se promulgaron.

2. Los artículos 328 y 329 del Código Civil, toda vez que, según su opinión, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de apropiación privada por ser de uso común o público y se distinguen de aquellos bienes patrimoniales del Estado, es por ello, que si bien estamos frente a dos entidades estatales donde una es una entidad de derecho público con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, la ley no exonera la disposición en venta de bienes públicos a otras entidades públicas como si fuese bienes patrimoniales, de ahí que el punto es si se debió desafectar la parte que constituye riberas de playa del polígono CZ02-1 antes de su disposición como bien patrimonial de la nación, por lo que entiende, que La Nación por intermedio de la

Unidad Administrativa de Bienes Revertidos requería de una declaración previa de alienabilidad dictada mediante acto administrativo por parte de la Comisión Interinstitucional de Bienes Revertidos para ser elevado a conocimiento posterior del Consejo de Gabinete para su desafectación, ya que la actividad real que se proyecta es un puerto que también son de dominio público y cuya competencia es de la Autoridad Marítima de Panamá, dado el hecho público y notorio sobre la promulgación de la Resolución No. ACP-JD-RM 14-711 del 30 de octubre de 2014, "Por la cual se autoriza la administración para que inicie los procesos de precalificación y licitación negociada que culminen con el otorgamiento de la concesión para el diseño, construcción, desarrollo y operación de la actividad comercial de un puerto de trasbordo de contenedores en el área de Corozal Oeste del Canal de Panamá".

3. El artículo IX, numerales 3, 4, 5 y 6 del Tratado del Canal de Panamá, referente a las leyes aplicables y ejecución de leyes, ya que estima, que no puede el Estado disponer de terrenos que fueron reclamados por La Nación en 1995 como suyos, siendo parte de los bienes revertidos producto de la negociación de los Tratados Torrijos Carter que resguardo el derecho de los residentes y propietarios de fincas o terrenos ubicados en la antigua Zona del Canal; razón por la que las mismas cuentan con derechos adquiridos en el área y conlleva imposibilidad que tenía la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos de reivindicar y vender la finca 146144, desconociendo dichos derechos de terceros.

4. El artículo 9 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del área del Canal, que guardan relación a que los bienes de dominio Público no podrán ser objeto de apropiación privada, puesto que indica, que el polígono CZ02-01 mantiene un área considerada de dominio público y el uso para lo cual fue comprado difiere de la declarada en el contrato, puesto que la realidad demostró que es para la construcción del puerto de Corozal sin que dicho polígono haya sido desafectado en su área demanial como tampoco

su uso según plan general de uso de suelo lo cual no es viable al amparo de las normas legales de protección y policía cuando ha quedado claro que el uso que se pretende tiene como propósitos relacionados con actividades conexas al funcionamiento y operación del Canal y no para ser utilizadas en la construcción, administración y operación de un puerto en Corozal con patio de contenedores que según su criterio son de competencia exclusiva de la Autoridad Marítima de Panamá.

5. Los artículos 6, 30, 34, 43 y 46 de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, puesto que, tanto la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos como la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos violaron las estipulaciones del Plan General al no tener en cuenta que para vender el presente polígono era para ser utilizado para la expansión de los puertos nacionales existentes propiedad del Estado como bienes de uso público e inalienable por ser bienes demaniales, o en su defecto otorgarlos en concesión por medio de la AMP que mantiene la competencia exclusiva en estos temas. Tampoco, se cumplió con el principio de publicidad exigido y dicho incumplimiento provoca la nulidad de todo lo actuado.

LICENCIADO ARISTIDES FIGUEROA

El Licenciado Arístides Figueroa, actuando en su propio nombre y representación, considera que el Contrato de Compraventa 159-13 celebrado entre La Nación y la Autoridad del Canal de Panamá lesiona las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 3, 32A y 34 de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre Bienes Revertidos, toda vez que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas omitió verificar el potencial del polígono CZ02-01 solicitado en adjudicación por la Autoridad del

Canal de Panamá el cual es de máximo beneficio para la República de Panamá para el desarrollo de actividad portuaria, para la cual la ACP no está autorizada por la Constitución ni por la ley. En ese sentido, tampoco se obtuvo previamente la aprobación del Consejo de Gabinete ni se establece de manera certera y fiel el uso y destino de los Bienes Revertidos adjudicados a la Autoridad del Canal de Panamá, puesto que estima que pareciera que se pretendió burlar u ocultar al momento de la celebración del contrato ahora impugnado, el destino real de los bienes adquiridos.

2. El artículo 10 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, ya que sostiene que, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, al celebrar el contrato de compraventa con la Autoridad del Canal de Panamá mediante la Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013, desatendió los arreglos y formalidades prescritos en la Ley 5 de 1993.

3. Los artículos 17 y 140 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones, puesto que, señala que al celebrarse el contrato de compraventa se desconoció los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación y los principios generales del derecho y se pretermitió trámites legales para su celebración conculcándose las disposiciones aplicables.

4. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, debido que, la Autoridad del Canal de Panamá no solamente carece de competencia para realizar actividades portuarias y por lo tanto, para llevar a cabo el objeto del contrato de compraventa con la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas sino que además estima se infringió la propia Ley 19 de 11 de junio de 1997 y el artículo 316 de la Constitución Política.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

La Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas a través de las Notas No. MEF-2016-18805 de 6 de diciembre de 2016 (fs. 136-139) y MEF-2017-67310 de 7 de noviembre de 2017 (fs. 433-436), rindió informe explicativo de su actuación, indicando lo siguiente:

Que el procedimiento llevado a cabo cumplió con la ley, puesto que *"...El polígono CZ02-1, ubicado en la comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, objeto de compraventa, es un bien inmueble patrimonial de la Nación, que formó parte de la finca madre de Ancón No. 146144 que, inscrita al Rollo 18598, Documento 1 de la Sección de la Propiedad del Registro Público, de la cual fue segregado. Este inmueble, por su naturaleza jurídica, no se encuentra dentro de aquellos que taxativamente establece la norma constitucional y las legales como bienes de dominio público y por tanto no susceptible de enajenación. La venta del mencionado polígono de terreno, se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula las contrataciones públicas, norma aplicable a los procedimientos de contratación que celebre esta Unidad Administrativa, según expresamente lo establece la Ley 5 de 25 de febrero de 1993."*

Adicionalmente, señala que el procedimiento para dar en venta dicho polígono se realizó cumpliendo con las disposiciones de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993 con sus modificaciones, adiciones y demás normas concordantes, la Ley 21 de 2 de julio de 1997, la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, la Resolución de Gabinete 108 de 27 de diciembre de 2005, el Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006 y el Decreto Ejecutivo 13 de 5 de febrero de 2007.

IV. INTERVENCIÓN DE TERCERO INTERESADO LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

El Licenciado Salvatore Bacile Ladaris, actuando en su condición de apoderado especial de la **AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ**, interviene en el presente proceso como tercero interesado, dando respuesta a la demanda presentada mediante escritos visibles de fojas 149 a 180 y 439 a 447 del expediente judicial.

El tercero interesado con relación al uso del polígono CZ02-1, señala que "el contrato celebrado entre la UABR del MEF y la ACP, perfeccionado mediante Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013, de la Notaría Especial del Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, y registrada en la Sección de la Propiedad del Registro Público según Finca 426687, Código de Ubicación 8720, Documento 2392997, el cual, en su cláusula Quinta, lee:

“QUINTA: USO O DESTINO DEL BIEN.

Declara **LA NACIÓN (VENDEDORA)**, y así lo acepta **LA ACP (COMPRADORA)**, que la nueva finca que resulte de la segregación del polígono que se da en venta a través de **EL CONTRATO**, será utilizada conforme sea requerido para la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como para sus actividades y servicios conexos." (Subrayado nuestro)

Como puede observar, el contrato objeto de esta demanda sí indica cuál es el uso que le dará la ACP al mismo: El desarrollo de actividades y servicios conexos o complementarios con la operación del Canal de Panamá.

A partir del 1 de enero del 2000, y con la transferencia del Canal de Panamá a la República de Panamá, por virtud de los tratados Torrijos Carter, la ACP dio inicio a la definición de la hoja de ruta estratégica a ser desarrollada por la institución a través de los años, a fin de cumplir sus objetivos, de conformidad con lo dispuesto en el Título XIV de la Constitución Política y la Ley 19 de 11 de junio de 1997, por medio de la cual se organiza la ACP (Ley Orgánica).

Esta hoja de ruta contempla inexorablemente la necesidad de atender el objetivo de ser rentable y que para la ACP significa mantener y aumentar en el tiempo, los niveles de ingresos que representen réditos para el Estado panameño, mediante el tránsito de buques y todas aquellas actividades que sean conexas o

complementarias, con base a lo que señalan específicamente los artículos 316 de la Constitución Política y el artículo 4 de la Ley Orgánica.

Como se observa, el constitucionalista tuvo la visión de establecer que, en el caso específico de la ACP, su estrategia debía garantizar el mantenimiento en el tiempo de la rentabilidad de la empresa, descansando en su competitividad y en la posibilidad de que pueda diversificar sus negocios en actividades complementarias o conexas que, en el caso de la ACP, han de dirigirse a añadir valor a la ruta del Canal de Panamá, con motivo del movimiento internacional por las rutas marítimas de buques más grandes con capacidad de transportar y posicionar mayores volúmenes de carga.

En virtud de todo lo anterior que, a finales del año 2012, surge en la ACP el interés por obtener el polígono CZ02-1, bajo la administración de la UABR del MEF, ya que el mismo ofrecía una posición estratégica sin igual para la ACP, para desarrollar cualesquiera de sus actividades de diversificación por varias razones, entre las cuales podemos mencionar:

1. El polígono CZ02-1 no tenía acceso al mar o al cauce del Canal de Panamá. Sólo uniéndose a una finca de la ACP podría tener esta ventaja, lo que le añade ventaja competitivas y estratégicas al área.
2. El polígono CZ02-1 estaba incrustado en medio de fincas que son patrimonio del Canal de Panamá u otorgadas bajo su administración privativa, por lo que era natural anexarla a estas fincas, lo que le agrega un valor sine qua non para el desarrollo de actividades conexas o complementarias.
3. El polígono CZ02-1 está ubicado en un área de alta conectividad, muy cerca de la carretera Omar Torrijos, el aeropuerto y las vías del ferrocarril Panamá-Colón, lo que facilita el desarrollo de cualquier actividad de diversificación de la ACP.

El polígono CZ02-1, tal como se consignó en el contrato y se le indicó a la UABR, al momento de solicitar su venta, podría ser utilizado para cualquier de los

varios proyectos de diversificación de actividades conexas o complementarias que el Canal de Panamá se mantiene desarrollando, entre los cuales está la construcción de un puerto de trasbordo de contenedores.

Finalmente, explica que (i) no es cierto que el contrato celebrado entre la UABR y ACP requería contar con la aprobación previa del Consejo de Gabinete, para su perfeccionamiento, sino que por el contrario, se siguieron todos los procedimientos y se contaron con todas las aprobaciones establecidas en las normas aplicables, en este caso la Ley 22 de 2006; (ii) no es cierto que la venta del polígono CZ02-1 por parte de la UABR a favor de la ACP no promueve el desarrollo económico de la región interoceánica, no representa su óptimo aprovechamiento ni incrementa su inversión o deja de representar el máximo beneficio para toda la República; (iii) no es cierto que no se cumplió con el requerimiento de especificar el uso y destino de los bienes revertidos objeto de la adjudicación del contrato, cosa que el propio demandante reconoce que si se indicó, pero que realmente lo que él considera es que es falso; (iv) no es cierto que haya conculcado principio de contratación pública alguno, que de paso el demandante no especifica; y (v) no es cierto que el contrato se celebró con una autoridad que carece de competencia para celebrar el contrato y desarrollar las actividades que pretende, tema que además no es el objeto de la demanda aquí planteada...”

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante las Vistas Fiscales No. 335 de 23 de marzo de 2018 y No. 1634 de 12 de noviembre de 2018, visibles a fojas 301 a 315 y 460 a 470 del expediente judicial, el Procurador de la Administrador emite criterio sobre las demandas interpuestas por el Licenciado Alexis Zuleta Aizpurúa y Aristides Figueroa, solicitando a esta Sala declarar que no es ilegal el Contrato de Compraventa 159-13 celebrado entre La Nación y la Autoridad del Canal de Panamá, mediante el cual La Nación segrega de su finca 146144 el polígono CZ02-1, ubicado en

Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá y lo vende a la Autoridad del Canal de Panamá, por las siguientes razones:

Que de conformidad con las pruebas admitidas dentro del presente proceso han podido determinar que el polígono CZ02-1, cuya compraventa por parte de la Autoridad del Canal de Panamá ha sido impugnada a través de esta acción contenciosa administrativa de nulidad, como bien inmueble patrimonial de la Nación, es susceptible de enajenación al no encontrarse dentro de aquellos que por mandato constitucional, prohíbe su enajenación, en ese sentido, considera que el mismo fue adquirido en razón de las actividades y conexos, a efectos que el Canal de Panamá funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable, por lo que el mismo se ajusta al Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área correspondiente, siendo que los planes de usos de suelo constituyen el compendio de información ordenada, coherente y científica, mediante los cuales se determinan las diferentes categorías de usos del suelo de la región interoceánica, toda vez que sientan las bases normativas para el ordenamiento de los usos de suelo y delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican, para establecer la zonificación detallada que realicen las autoridades competentes.

En ese orden de ideas, señala también el representante del Ministerio Público, que contrario a lo indicado la venta del área del polígono Cz02-1, por parte de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, promueve el desarrollo económico de la Región Interoceánica, incrementando su inversión y aprovechamiento, el cual será utilizado conforme sea requerido para la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como para sus actividades y servicios conexos, tal como lo señala la Cláusula Quinta de la Escritura Pública 29 de 22 de mayo de 2013, del precitado contrato de compra y venta.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Formuladas las pretensiones contenidas en las demandas acumuladas y agotado el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el Contrato de Compraventa suscrito entre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (LA NACIÓN) y la Autoridad del Canal de Panamá, perfeccionado mediante Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial de Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, debe ser declarado nulo, por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por los recurrentes respecto a los artículos 13, 17, 20, 50 (último párrafo), 70, 71 y 140 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; los artículos 328 y 329 del Código Civil; el artículo IX, numerales 3, 4, 5 y 6 del Tratado del Canal de Panamá; los artículos 9 y 10 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del área del Canal; los artículos 3, 6, 30, 32A, 34, 43 y 46 de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993; y el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

En primer término, se verifica que, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.

Establecido lo anterior, la Sala se avoca al examen correspondiente, expresando que el argumento central de la demanda gira en torno a determinar el uso de suelo del polígono CZ02-1 que forma parte de la finca 146144, ubicado en la comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, acuerdo al Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal; sí

el mismo constituye un bien de dominio público, y sí la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas cumplió con el procedimiento exigido por la ley para venta de dicho lote a la Autoridad del Canal de Panamá así como también busca acreditar si su destino final es acorde según la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como para sus actividades y servicios conexos.

En este punto es preciso señalar que, para una mejor comprensión del tema en examen, este Tribunal considera oportuno esclarecer el fundamento jurídico de la Autoridad del Canal de Panamá por una parte y por la otra de los bienes de dominio público y bienes patrimoniales del Estado.

En ese orden de ideas, debemos señalar, que la Constitución Política de Panamá en el Título XIV denominado "El Canal de Panamá" establece en el artículo 316 que, la Autoridad del Canal de Panamá es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que posee un régimen especial el cual abarca funciones que le son privativas para la operación, administración y funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

En desarrollo de esta disposición constitucional la Ley 19 del 11 de junio de 1997, "Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá"; en su artículo 4, indica que *"A la Autoridad le corresponde privativamente la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del canal, así como sus actividades y servicios conexos conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que el canal funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable..."* De igual manera, el artículo 18, numeral 9 de la citada ley, señala que la Junta Directiva ejercerá entre sus funciones la de *"...Aprobar las políticas sobre la realización de actividades*

comerciales, industriales o de servicios, que complementen el funcionamiento del canal, por la Autoridad directamente o por concesiones a terceros.”

En virtud de lo anterior y previa autorización de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante la Resolución ACP-JD-RM 13-596 de 21 de marzo de 2013, el entonces administrador de la ACP, le remitió al Secretario Ejecutivo de Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas una nota formal de fecha 25 de marzo de 2013, donde le manifestó el interés en adquirir el polígono propiedad de La Nación identificado como CZ02-1 con un área de 46 ha + 4,759.71 m², y que formaba parte de la Finca madre No. 146144, ubicada en el sector de Corozal Oeste, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá; cuyo avalúo realizado por los peritos del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República determinó que tenía en ese momento un valor de B/.89,756,718.99, cumpliendo así con lo señalado en el segundo párrafo del artículo 29 de la Ley 5 de 1993 modificado por la Ley 20 de 7 de mayo de 2002, que expresamente indica que: *“...Los valores de cada uno de los Bienes Revertidos serán refrendados por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Contraloría General de la República, y no podrán entregarse a terceros tales bienes por valores a precios inferiores a los refrendados en la forma instituida en esta norma...”*

En atención a dicha solicitud la Comisión Interinstitucional para la Administración de Bienes Revertidos, (creada mediante Decreto Ejecutivo 13 de 5 de febrero de 2007), de acuerdo al Acta No. 04-03 de la IV Sesión Extraordinaria-Electrónica iniciada el 26 de marzo de 2013 y culminada el 2 de abril de 2013, recomendó al señor Ministro de Economía y Finanzas proceder a la venta directa a la Autoridad del Canal de Panamá del referido polígono CZ02-1, quien mediante la Resolución No. 086-13 de 25 de abril de 2013, autorizó iniciar los trámites de venta con fundamento en el artículo 62, párrafo, literal b, del Texto Único de la Ley 22 de 27 de 2006, que según el texto vigente al momento de la contratación, establecía que *“...No será aplicable el procedimiento de selección de contratista ni*

el procedimiento excepcional de contratación, establecidos en esta Ley, ...b. Las contrataciones interinstitucionales que celebre el Estado, entendiéndose como tales las que se realicen entre entidades del Gobierno Central, las que celebre el Estado con sus instituciones autónomas o semiautónomas, municipales o con las asociaciones de municipios o de estas entre sí...”, por lo que, contrario a lo señalado por los demandantes, este Tribunal considera que se dio cumplimiento con los requerimientos señalados por la ley para venta y compra del lote de terreno objeto de debate.

En razón de lo anterior, observamos que luego de los trámites de rigor, la (UABR) envía a la Contraloría General de la República la Nota MEF/UABR/SE/DPYT/0702/2013 de 25 de abril de 2013, por medio de la cual le remite para el refrendo correspondiente, el Contrato de compraventa No. 159-13 de 25 de abril de 2013, a través del cual se da en venta real y efectiva a la Autoridad del Canal de Panamá, el polígono CZ02-1, que una vez refrendado fue elevado a la Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial del Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, que una vez inscrita en el Registro Público a nombre de la ACP nace a la vida jurídica la nueva finca No. 426687.

Por otra parte, para los efectos de la venta del citado polígono a la Autoridad del Canal de Panamá, y los señalamientos que realizan los recurrentes, puede observarse que la Constitución Nacional diferencia entre bienes del Estado de dominio público (artículo 258) y bienes patrimoniales del Estado (artículos 257); establece que la afectación de los bienes nacionales al uso público será por Ley (artículo 159 numeral 9 y 258 numeral 5); distingue cuál es la autoridad competente para acordar la enajenación de estos bienes (artículo 200 numeral 3) y bajo qué condiciones (artículos 32 y 266); y contempla una reserva legal a efecto de que la enajenación de bienes estatales se realice según lo determina la Ley (artículo 200 numeral 3).

Como se ha dicho, el artículo 258 del Texto Fundamental enlista los bienes que en razón de sus características y finalidades están dentro de la categoría de bienes del dominio estatal y que, por tanto, se encuentran fuera del tráfico del comercio. Estos bienes al cumplir unos fines públicos, es decir, como señala el artículo 329 del Código Civil, al estar destinados al uso público, a la prestación de un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, sólo pueden ser objeto de uso y/o explotación por el Estado o por entes privados a través de las técnicas que contempla Ley (concesión, etc.).

Ahora bien, debe recordarse que los bienes estatales no son todos bienes de dominio público. Son en esencia bienes nacionales (artículo 3 del Código Fiscal), pero en virtud de su finalidad se subdividen en bienes patrimoniales del Estado y en bienes de dominio público. Los bienes patrimoniales del Estado debido a que su finalidad es económica, pueden ser enajenados mientras no estén destinados a la satisfacción de un fin público (artículo 330 del Código Civil), sin embargo, ello no significa que puedan ser objeto de prescripción adquisitiva por particulares, aunque éstos ostenten la posesión de los mismos por un tiempo determinado (artículo 1670 del Código Civil). Por su parte, los bienes de dominio público que, como indica el artículo 258 de la Constitución, pertenecen al Estado, son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada, pues su finalidad es de utilidad pública.

Así las cosas, al examinar las constancias probatorias que reposan en el expediente respecto al uso de suelo del polígono CZ02-1 y si el mismo constituye bien de dominio público, esta Corporación de Justicia estima oportuno hacer referencia a las certificaciones expedidas por las entidades gubernamentales las cuales indican lo siguiente:

Mediante Nota MEF-2018-15107 de 6 de marzo de 2018, (fs. 287 y 288), la Unidad Administrativa de Bienes Revertido, indica, entre otras cosas, que *“...El Polígono CZ02-1 en cita, es un bien inmueble patrimonial de la nación, que formó parte de la finca madre de Ancón 146144, inscrita al Rollo 18598, Documento 1 de*

la Sección de la Propiedad del Registro Público, de la cual fue segregado. Este inmueble, por su naturaleza jurídica, no se encuentra dentro de aquellos que taxativamente establece la norma constitucional y las legales como bienes de dominio público, no susceptibles de enajenación". De igual manera, certifica que "Según el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Ley 21 de 2 de julio de 1997), la categoría de Uso de Suelo o de Ordenamiento Territorial para el área donde se encuentra el Polígono CZ02-1 de Corozal Oeste es de 'Área de Generación de Empleo' que entre su uso de suelo típico es la Industria ligera, mediana y pesada, oficinas, almacenamiento y distribución, comercio al por menor de apoyo, servicios de apoyo, instalaciones portuarias, marítimas y aéreas, instalaciones deportivas y recreativas. Además, de acuerdo con la Resolución del Ministerio de Vivienda 204-2003 de 30 de septiembre de 2003, que aprueba el Documento Gráfico de Zonificación para la ciudad de Panamá, el área donde se encuentra el Polígono CZ02-1 de Corozal Oeste tiene una zonificación, de Industrial – Mixto Comercial Urbano de Alta Intensidad (Mcu3)." De conformidad con la certificación No. 140-2018 de 7 de marzo de 2018, que reposa a fojas 292 a 297 del expediente judicial.

Por su parte, la Contraloría General de la República, por medio de la Nota No. 405-18-Leg de 7 de marzo de 2018, señala que el Polígono CZ02-1 fue segregado de la Finca 146144 (Finca Madre) propiedad de La Nación, a favor de la Autoridad del Canal de Panamá, que producto de la segregación mencionada se forma la Finca No. 426687 y que como no consta la afectación o demanio de dicha finca se entiende que la misma "constituye un bien de carácter patrimonial, perteneciente a la Autoridad del Canal de Panamá."

Dentro de este contexto, en el informe confeccionado por el Licenciado Daniel Veliz Millán Encargado de la Oficina de Administración de Tierras y Edificios de la Autoridad del Canal de Panamá, visible a fojas 207 a 262 del expediente judicial, admitido a través del Auto de pruebas 31 de 12 de enero de 2018, entre otras cosas, se establece que, "...De una revisión de lo dispuesto en

estas normas jurídicas y lo indicado en el plano No.80814-124710 aprobado por la Autoridad Nacional de Tierras el 13 de marzo de 2013 (Adjunto como Anexo IV); así como en el avalúo celebrado por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas el 8 de marzo de 2012 al polígono CZ02-1 (Adjunto como Anexo V), podemos certificar que efectivamente el polígono CZ02-1 que formaba parte de la Finca 146144, antes de ser segregado y traspasado a la Autoridad del Canal de Panamá para constituirse en la Finca 426687 no era un bien de dominio público, sino un bien patrimonial del Estado, administrado por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, que podía ser objeto de apropiación privada.

Cabe destacar que mediante la Ley No. 5 de 25 de febrero de 1993, modificada por la Ley 7 de 7 de febrero de 1995, se consignaron como atribuciones de la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 67 de 25 de mayo de 2006, las siguientes:

“Planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el uso, conservación y desarrollo de los bienes revertidos.

Organizar el catastro completo y pormenorizado de los bienes revertidos y efectuar el avalúo económico de los mismos, con sujeción a la presente ley.

Expedir los reglamentos que sean necesarios para el arrendamiento, venta, concesión y administración de los bienes revertidos; y proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que se refieran a procedimientos o situaciones contempladas en esta Ley que deban ser objeto de estos últimos.

Evaluar, aprobar o rechazar las propuestas para el arrendamiento, venta o concesión de bienes revertidos y, en su caso, autorizar la contratación respectiva, de acuerdo con el Código Fiscal, salvo las excepciones contempladas en esta Ley. (Junta Directiva)

Suscribir los contratos relativos al arrendamiento, venta y concesión de los bienes revertidos, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. (Administrador General)”

Todo lo anterior permite apreciar, que fue en cumplimiento de las atribuciones y objetivos de la Unidad Administrativa de Bienes Revertido, que se

suscribió el Contrato de compraventa No. 159-13 de 25 de abril de 2013, a través del cual se da en venta real y efectiva a la Autoridad del Canal de Panamá, el polígono CZ02-1, que una vez refrendado fue elevado a la Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial del Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, inscrita en la Sección del Registro Público, Folio Real No. 426687 (F), Código de Ubicación No. 8720, a la entrada No. 100122 un globo de terreno de 46 hectáreas con 4,759.71 metros cuadrados segregados a la Finca 146144 (F), ubicada en la Comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, bien inmueble patrimonial de la Nación, susceptible de enajenación.

Una vez examinados con detenimiento los cargos de ilegalidad, esta Sala ha de manifestar que disiente de las argumentaciones de las partes actoras, al no vislumbrar los vicios de nulidad en la expedición del contrato impugnado, que le endilgan los recurrentes; razón por la cual el Tribunal concuerda con lo señalado por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que *"...el polígono en referencia ha sido adquirido por la Autoridad del Canal de Panamá, entidad creada por mandato constitucional, cuya principal función es la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, siendo este, por voluntad del constituyente, patrimonio inalienable de la Nación panameña (Cfr. artículo 315 y 316 de la Constitución Política vigente). "...consideramos que el mismo fue adquirido en razón de las actividades y conexas, a efectos que el Canal de Panamá funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable, por lo que el mismo se ajusta al Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, siendo que su destinación final cumple con los parámetros correspondientes, siendo que los planes de uso de suelo constituyen el compendio de información ordenada, coherente y científica, mediante los cuales se determinan las diferentes categorías de usos del suelo de la región interoceánica,*

toda vez que sientan las bases normativas para el ordenamiento de los usos de suelo y delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican, siendo la base para establecer la zonificación detallada que realicen las autoridades competentes...” (fs. 301-315 del expediente judicial).

De la lectura del expediente administrativo que reposa en autos relacionados con las gestiones realizadas por la Administración de la Autoridad del Canal, para la adquisición del polígono CZ02-1, se observa que, mediante certificación expedida por la Secretaria de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, fechada 22 de marzo de 2013, se hace constar en los numerales 1 y 4, lo siguiente:

“1. Que la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá realizó la reunión ordinaria No. 13-03 el día 21 de marzo de 2013.

...

4. Que la Administración fundamentó la necesidad de adquisición del referido polígono CZ02-1 dado que la ubicación que agrega un valor sustancial a las fincas colindantes propiedad de la Autoridad, al viabilizar la consolidación de un área contigua a las riberas y al cauce de navegación del Canal, lo que constituye un valor estratégico y económico único de gran trascendencia para la Autoridad en el desarrollo rentable de actividades complementarias al funcionamiento del Canal...”

Lo cual fue plasmado expresamente en la Cláusula quinta del Contrato de compraventa No. 159-13 de 25 de abril de 2013, a través del cual se da en venta real y efectiva a la Autoridad del Canal de Panamá, el polígono CZ02-1, donde se indica lo siguiente:

“QUINTA: USO O DESTINO DEL BIEN.

Declara **LA NACIÓN (VENDEDORA)**, y así lo acepta **LA ACP (COMPRADORA)**, que la nueva finca que resulte de la segregación del polígono que se da en venta a través de **EL CONTRATO**, será utilizada conforme sea requerido para la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento, mejoramiento y modernización del Canal, así como para sus actividades y servicios conexos. (Subrayado nuestro)

Ante lo expuesto, este Tribunal carece de presupuestos legales que le permitan colegir que se haya desatendido las disposiciones jurídicas aplicables por parte de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de

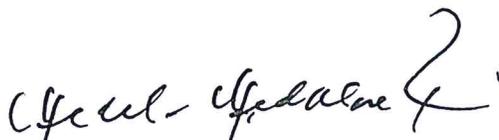
Economía y Finanzas, al celebrar el contrato de compraventa con la Autoridad del Canal de Panamá inscrita mediante la Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013.

Es por ello, que esta Sala se ve precisada a considerar que no se han producido los cargos de violación endilgados en la demanda, y procede a negar la pretensión contenida en la misma.

VI. PARTE RESOLUTIVA

En virtud de lo anterior, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE NO ES ILEGAL, el Contrato de Compraventa No. 159-13 de 25 de abril de 2013, suscrito entre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (LA NACIÓN) y la Autoridad del Canal de Panamá, perfeccionado mediante Escritura Pública No. 29 de 22 de mayo de 2013 de la Notaría Especial de Circuito de Panamá de la Región Interoceánica, inscrita en la Sección del Registro Público, Folio Real No. 426687 (F), Código de Ubicación No. 8720, a la entrada No. 100122 un globo de terreno identificado como Polígono CZ02-1 de 46 hectáreas con 4,759.71 metros cuadrados segregados a la Finca 146144 (F), ubicada en la Comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 22 DE Diciembre 21

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3741 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la Tarde

de hoy 20 de Diciembre de 20 21


SECRETARÍA