REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de agosto de dos mil diez (2010).

VISTOS:

El licenciado Carlos E. Varela Cardenal, actuando en representación de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON (APRECLA), ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por el Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por medio de la resolución calendada el 28 de julio de 2005 (f.180), es admitida la presente demanda de nulidad, ordenándose el respectivo traslado de ella, por el término de cinco (5) días, al Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para que rindiese el informe explicativo de conducta contemplado en el artículo 33 de la Ley 135 de 1943; e igualmente, a la Procuraduría de la Administración, para que

emitiese concepto. A su vez, se le corre traslado a la sociedad denominada Inmobiliaria P & P, S.A., por igual término de cinco (5) días.

I. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo impugnado, lo constituye la Resolución de Junta Directiva N° 01-04 de 8 de enero de 2004, proferida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la cual, entre otras cosas, se resolvió en el punto Primero, lo siguiente:

> "PRIMERO: Adjudicar a la sociedad INMOBILIARIA P & P, S.A., sociedad debidamente inscrita y registrada en la Ficha N° 355100, Rollo N° 63479, Imagen N° 13, de la Sección de Micropelículas (Mercantil), del Registro Público; representada legalmente por el señor Fernando Javier Pasco Henríquez, con cédula de identidad personal N° 8-438-698, la Licitación Pública N° 10-ARI-2003, en Primera Convocatoria; para otorgar mediante venta la parcela de terreno identificada como N° CL-35 con un área de terreno de 15 HAS. + 287.24 mts2, para uso mixto residencial urbano – alta intensidad, ubicada en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá por la suma de TRES MILLONES UN MIL BALBOAS (B/.3,001,000.00).
> ..."

II. ARGUMENTOS DE LA PARTE ACTORA

La parte actora solicita a esta Magistratura, que previo al trámite de rigor, emita los siguientes dictámenes:

> "1. Se declare NULA, por ilegal, la Resolución N° 01-94 de 8 de enero de 2004, mediante la cual se adjudicó en forma definitiva el lote CL-35 vendido mediante Acto Público el día 31 de diciembre de 2003, a la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., y se autorizó al Administrador General de la ARI para suscribir el contrato de compra venta de la parcela de terreno identificada como CL-35, con un área de 15 has + 287.24 mts.2, para uso mixto residencial urbano-alta densidad, ubicado en Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito y Provincia de Panamá, por un valor de B/.3,001,000.00, en flagrante violación del artículo 6 de la Ley 5 de 1993, artículos 2 y 3 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992 y 14 del Código Fiscal entre otros.
> 2. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, se declare LA NULIDAD ABSOLUTA de la Licitación Pública N° 10-ARI-2003 en Primera Convocatoria y cualesquiera actos, actuaciones y/o contratos realizados posteriormente."

III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA PRETENSIÓN

Los recurrentes sustentan sus pretensiones, bajo los hechos u omisiones siguientes:

"**PRIMERO:** Que la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), mediante publicación en los medios, convocó al acto público de venta, mediante licitación pública, del lote de terreno identificado como CL-35, ubicado en la Ciudad Jardín de Clayton, en un área **supuestamente colindante** con el Parque Nacional Camino de Cruces (PNCC) (...).
SEGUNDO: Que desde dicha publicación, vecinos de la comunidad de Clayton, con base en investigaciones científico-técnicas (**ANAM, ANCON, ARI**), confirmaron que una sección del referido lote CL-35 forma parte del PNCC, en otras palabras, que con dicho acto de venta, **se adjudicó una parte del Parque Nacional Camino de Cruces** (...).
TERCERO: Que la **Ley 30 del 30 de diciembre de 1992** (...), creó el denominado **Parque Nacional Camino de Cruces (PNCC)**, el cual se encuentra ubicado en las áreas colindantes al Canal de Panamá, y constituye un "**bien de dominio público y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en la Ley**" (...). Además tiene sus fines, servir de cordón o **corredor ecológico y biológico,** "que permita la conservación a largo plazo de la biodiversidad y la supervivencia de las especies flora y fauna (...).
CUARTO: Que la referida Ley 30, en su Artículo 1ro. estableció un área aproximada de 3,960 hectáreas, las cuales pasarían inicialmente a formar parte del **Parque Nacional Camino de Cruces (PNCC),** globo de terreno demarcado también con detalles de campo (...).
QUINTO: Que la misma **Ley 30 del 30 de diciembre de 1992,** específicamente en sus Artículos 2 y 3, disponen que un área de trescientas veintiséis (326) hectáreas adicionales, que en ese momento estaban dentro de la denominada Base Clayton, bajo control de la armada de los Estados Unidos de Norteamérica, pasarían también a formar parte del **Parque Nacional Camino de Cruces (PNCC),** una vez las mismas pasaran a control panameño, área también detallada con puntos y rumbos. A esta área la Ley 30 la denomina en su artículo 2, **"las áreas boscosas de Clayton".**
Sobre el particular, en **carta de 13 de junio de 2003,** la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza **(ANCON)** explica lo acontecido con las **áreas boscosas de Clayton** así:
...
SEXTO: Que los Artículos 2 y 3 de la Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1992, los cuales disponen que las **áreas boscosas de Clayton** (326 hectáreas) **forman** parte del **PNCC desde el año 1999 por disposición de ley,** en que revirtió la base de Clayton a Panamá, **están vigentes y no han sufrido reforma alguna.**
SÉPTIMO: Que mediante varias notas, se puso en conocimiento del Administrador de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)- previo al acto de licitación- que se estaba vendiendo una parte del Parque Nacional Camino de Cruces (...), teniendo como respuesta de la Institución solamente negativas y evasivas a dichos señalamientos.
OCTAVO: Que la posición invariable e ilógica de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) hasta el día de hoy, ha sido negar las pruebas técnicas y **hacer caso omiso de los informes de ingenieros forestales y expertos como la ANAM,** llegando

inclusive a declarar de forma insistente, que el referido globo de terreno se encuentra a más de 500 metros del Parque Nacional Camino de Cruces, manteniendo invariable la decisión de vender el Lote CL-35, cuyo acto de licitación se realizó efectivamente el día 31 de diciembre del 2003 (...).

NOVENO: Luego de la venta del Lote CL-35 y ante la posición intransigente de la ARI, la comunidad de Clayton, luego de varias inspecciones públicas al Parque Camino de Cruces, acudió a la Autoridad Nacional del Ambiente (...), para que con su intervención se estableciera y confirmara si el referido lote CL-35 afectaba el Parque Nacional Camino de Cruces (...).

DÉCIMO: Que inicialmente y antes de emitir certificación, la Autoridad Nacional del Ambiente **(ANAM) le solicitó a la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), que debido a las dudas existentes, debería suspender el trámite de la venta del polémico lote CL-35,** cuyo contrato no estaba refrendado ni aprobado por el Consejo de Gabinete (...).

DÉCIMO PRIMERO: Que con fecha del 30 de marzo del 2004, el Departamento de Información Ambiental de la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la **ANAM –institución responsable y titular por ley de la administración de los Parques Nacionales-** luego de varias inspecciones técnicas en campo, emitió certificación haciendo constar el resultado de sus investigaciones, en cuyo párrafo cuarto (...) se establece, en referencia al lote CL-35, lo siguiente:

...

DÉCIMO SEGUNDO: Que no obstante las irrefutables pruebas técnicas institucionales y privadas (...), como cartas, notas, artículos periodísticos e intervenciones en los medios de comunicación, sobre el peligro y daño que la referida venta le infringe al Estado Nacional, al Parque Nacional Camino de Cruces, patrimonio forestal de todos los panameños, la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), ha tenido una actitud de desprecio total a los hechos expresados y a la ley, manteniendo el proceso de venta inalterable, hechos que denotan una total apatía tanto con el medio ambiente, como para las instituciones relacionadas con el tema ambiental y para con la Sociedad en general.

DÉCIMO TERCERO: Que con fecha 21 de abril de 2004 la **Defensoría del Pueblo**, mediante Resolución N° 317-04, **admitió la queja** presentada por los moradores del área de Clayton el día 2 de abril de 2004, y resolvió iniciar las investigaciones pertinentes ante las oficinas correspondientes, enviando en esta misma fecha oficio N° 317C-04 a la ANAM y 317b-04 a la ARI, a fin de que la ANAM remitiera informe técnico de la inspección realizada junto con los moradores de CLAYTON el día 30 de marzo de 2004, con respecto al traslape del lote CL-35 respecto al Parque Nacional Camino de Cruces (...).

DÉCIMO CUARTO: Con el oficio antes mencionado, la Defensoría del Pueblo le solicitó a la ARI un informe en el que se indicara si en efecto el lote CL-35 se encontraba dentro del Parque Nacional Camino de Cruces. Al respecto en nota N° ARI-AG-DAL-1629-2004 **de 25 de mayo de 2004,** el Administrador General de la ARI contestó al Defensor del Pueblo que, el lote CL-35 se encuentra **a más de 500 metros de los límites** del Parque Nacional Camino de Cruces, a pesar de que en dicha fecha la ARI contaba con el informe técnico de la ANAM de 30 de marzo de 2004, que indicaba

claramente que el Lote CL-35 se **encontraba efectivamente dentro del Parque** Nacional Camino de Cruces (...).

DÉCIMO QUINTO: En inspección realizada por los moradores de Clayton al lote CL-35, se tomaron fotografías de lo que parecía ser el histórico Camino de Cruces. Dichas fotografías fueron presentadas al igual que la nota C009-04 del 27 de abril de 2004, enviada por los residentes de Clayton, al Director de Patrimonio Histórico del INAC. En respuesta, esta entidad certificó mediante nota 271-04 DNPH del 16 de junio de 2004, lo siguiente:

...

Anterior a esto, mediante Nota N° 176-04 DNPH del 27 de abril de 2004, ya la Dirección de Patrimonio Histórico del INAC había decidido no avalar el estudio de impacto ambiental (EIA) categoría II, titulado "Urbanización Los Senderos de Camino de Cruces, presentado por la empresa Inmobiliaria P & P, S.A.

A su vez, el 26 de junio de 2004, el Director Nacional de Patrimonio Histórico del INAC, emitió la certificación de valor patrimonial histórico indicando, entre otras cosas, que:

...

Por tanto, un patrimonio tan valioso como éste **no puede ser de dominio particular,** quedar en la entrada de una urbanización, o atravesarlo con sus calles **aunque lamentablemente el hallazgo haya ocurrido con posterioridad a la venta del lote CL-35, hecha el 31 de diciembre de 2003.** El descubrimiento de los restos históricos del Camino de Cruces, **colindante al lote CL-35,** da origen a un argumento más, para anular la ilegalidad cometida con la venta realizada el 31 de diciembre de 2003, que incluía dentro del polígono una sección del Parque Nacional Camino de Cruces y así salvar este baluarte histórico (...).

DÉCIMO SEXTO: En nota D.D.P.-R.P.-D.A.E. #06/04 de 3 de agosto de 2004 (...), el **Defensor del Pueblo** solicita al Administrador de la ARI que **valore la realización de un cambio de ordenamiento territorial** en virtud de lo estipulado en el artículo 13 de la Ley 21 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, a fin de que se permita la incorporación de las Áreas Boscosas a las Áreas Protegidas de las Regiones cercanas a la Ciudad de Panamá y conservar el Camino histórico de Cruces.

Esta solicitud es cónsona con el oficio N° 317b-04 (...), que el 21 de abril de 2004, le envía el Defensor del Pueblo al Administrador General de la ARI solicitándole que le explique lo siguiente:

...

Por tanto, sostenemos que antes de vender cualesquiera de los polígonos ubicados en las **áreas boscosas de Clayton,** debe hacerse lo recomendado por la ANAM, en su Nota AG-0358-04 de 17 de marzo de 2004, dirigida a la ARI, en la cual solicitan suspender los trámites de venta de estos lotes, **hasta tanto se levante físicamente el polígono y se delimite definitivamente el área total correspondiente al Parque** Nacional Camino de Cruces, lo cual no se ha hecho a la fecha (...).

DÉCIMO SÉPTIMO: Como el descubrimiento del histórico Camino de Cruces se dio con posterioridad a la adjudicación del lote CL-35 y a la entrada en vigencia de las normas de usos de suelos que se dictaron para estas áreas, ello significa que la existencia de este patrimonio histórico de nuestra nación, no se tomó en cuenta al momento de aprobar la zonificación de las **áreas boscosas de Clayton** y realizar la adjudicación del lote CL-35.

Esta circunstancia fue advertida en el Foro Público convocado por al Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) a fin de analizar el estudio de impacto ambiental presentado por la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., a la cual se le adjudicó el referido lote CL-35 y que fuera realizado el pasado 20 de agosto de 2004 (...).
DÉCIMO OCTAVO: Que aún con todas estas pruebas, la ARI persiste en proseguir con la venta del lote CL-35, y tememos que en la desesperación de cubrir su error, **incurran en una extralimitación de funciones, y pretendan modificar los puntos que delimitan el lote CL-35 en campo,** lo cual constituiría la venta de un lote distinto al que fue vendido y adjudicado el 31 de diciembre de 2003, en cumplimiento de las normas de contratación pública."

IV. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

Las disposiciones legales que el actor estima vulneradas, recaen sobre la siguiente normativa:

Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995

"**Artículo 60. Causales de nulidad absoluta.**
Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar la licitación, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona."

El demandante considera la violación directa de la disposición transcrita, y entre otras cosas, según su criterio, manifiesta que se evidencia en las pruebas que aporta, que el polígono CL-35 en sitio está dentro del Parque Nacional Camino de Cruces, y a la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) se le prohíbe vender los parques declarados, razón por la cual podríamos estar frente a un posible delito, como lo califica el artículo 60 de la Ley 56, toda vez que el artículo 336 del Código Penal, establece un tipo penal de amplio alcance, cuando de servidores públicos se trata....

Ley N° 1 de 3 de febrero de 1994

"**Artículo 13:** La administración de bosques y terrenos que constituyen el Patrimonio Forestal del Estado, corresponderá al INRENARE. Este organismo, mediante Resolución de junta Directiva, establecerá las normas de manejo de aprovechamiento a que deberá someterse el Patrimionio Forestal del Estado."

El demandante aduce la infracción directa, por omisión, de la norma previamente citada, ya que, acorde a lo señalado por él, conforme a las leyes que crearon y modificaron el Parque Nacional Camino de Cruces, éste forma parte del Patrimonio Forestal del Estado y, por consiguiente, de conformidad con la Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1992, su administración corresponde al INRENARE (hoy ANAM) de modo que, al expedirse la adjudicación de la licitación del referido lote CL-35, y que fue objeto de recurso por nuestra representada, la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), ésta no sólo rebasando los límites legales que, respecto de sus atribuciones legales le corresponden con arreglo a derecho, sino que, además, usurpa funciones que le son privativas al INRENARE (hoy ANAM), ya que, es ésta última (y no otra entidad de derecho público), quien tiene la administración, posesión y manejo de nuestros parques nacionales, como la de imponer la normativa aplicable a la administración de bosques y terrenos.

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

> "**Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.
> Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos."

En concordancia con los artículos 6 de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993; y, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1992.

Según el criterio vertido por la parte actora, los artículos previamente señalados, han sido infringidos en forma directa, por omisión, pues la prohibición de estos artículos, incluyen al Parque Nacional Camino de Cruces, declarado así por la Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1992, ya que se encuentra dentro del área de la Región Interoceánica o del Canal, y esta Ley, en su artículo 2, dispone que el área del Parque Nacional Camino de Cruces, constituye un bien de dominio público y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en la misma.

Como comentario extra, manifiesta el recurrente que el artículo 14 del Código Fiscal, confirma lo dispuesto en las normas que preceden.

Código Administrativo

> "**Artículo 752.** Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.
> También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación."

El recurrente aduce la vulneración directa, por omisión, de la disposición citada, ya que la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) ha mantenido la decisión de venta del lote CL-35, sin tomar en consideración el caudal probatorio y distintas normas remitidas, incluso por la Autoridad Nacional del Ambiente, siendo la institución rectora del patrimonio natural, encuadrándose dentro de las causales de nulidad. De igual forma, se ha inobservado las formalidades legales exigidas, y con la falta de adopción de mecanismos de participación ciudadana, se desatiende el sentido y tenor literal de la excerta transcrita, la cual es, por parte de la administración, el deber de asegurar el respeto de los derechos y la Ley, en procura de la preservación de los intereses públicos.

V. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El doctor Gustavo García de Paredes, en su condición de Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), denominada hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por medio de la Nota numerada ARI-JD-017-05 de 10 de agosto de 2005 (fs.448-456), rinde informe explicativo de conducta, negando cada uno de los hechos expuestos por la parte actora y manifestando que la actuación surtida por ellos, se ajustó a la normativa que sobre contrataciones públicas existía.

De igual forma, presentan dentro de este informe, una opinión de ingeniería, la cual, según el criterio de la Entidad requerida, confirma los

aspectos legales a los cuales se abocaron. Para ello, existe un informe técnico del polígono CL-35 (Diseño y Zonificación); y un levantamiento de campo y aprobación de plano. De dichos informes, claramente se expresa que si existió un traslape sobre el Parque Nacional Camino de Cruces en un área aproximada de quinientos cincuenta y dos metros cuadrados con cincuenta y seis decímetros cuadrados (0 has. + 0552.56 m2), colindante con el vértice diecisiete (17); y que no obstante, al comprobarse esta afectación, se procedió al levantamiento del Brazo del Río Cárdenas, para realizar la corrección del plano.

Esbozados a grandes rasgos, los hallazgos más emblemáticos dentro de la problemática suscitada, y en adición a la Certificación expedida por el Instituto Nacional de Cultura-Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, calendada el 4 de agosto de 2004, en la que se dice que el vestigio del Camino de Cruces no forma parte ni atraviesa el polígono vendido (CL-35), constituyen un elemento esencial para desvirtuar la argumentación de la parte demandante, careciendo de sustento legal-técnico, con el afán de mediatizar o restringir que las áreas se desarrollen para el beneficio de panameños que pueden accesar e integrar las áreas al resto del desarrollo nacional, sentenció.

VI. TERCEROS INTERVENTORES

La firma forense Galindo, Arias & López, acuden ante esta Superioridad para que se les tenga como terceros interesados, dentro de la presente controversia, representando judicialmente a la sociedad denominada Inmobiliaria P & P, S.A.

Dicha intervención, que es acogida mediante resolución de 28 de julio de 2005.

Por su parte Ariel Rodríguez, actuando en nombre y representación de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, confiere poder especial al licenciado Elmer Acuña, quien a su vez concurre ante esta Magistratura para que se les tenga como terceros coadyuvantes (fs.305 y ss), dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, incoada por el licenciado Carlos

E. Varela Cardenal, quien actúa en representación de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON (APRECLA), con el fin que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N° 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por el Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La solicitud en mención, le es reconocida por el Magistrado Sustanciador, en resolución fechada el 2 de agosto de 2005 (f.337).

VII. DESCARGOS DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Atendiendo a la resolución que ordena la admisión de la demanda de nulidad presentada, el Procurador de la Administración en Vista Número 669 de 15 de septiembre de 2006, estima que las pruebas allegadas al proceso con posterioridad a la medida cautelar de suspensión provisional decretada, dan cuenta que el predio adjudicado por la extinta Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., es decir el lote CL-35, no se encuentra dentro del Parque Nacional Camino de Cruces, pues éstos, son documentos públicos que hacen fe de las Certificaciones que en ellos haga el servidor público que los expidió.

Como consideraciones adicionales, la Procuraduría de la Administración sostiene que, la declaratoria de nulidad pretendida por la Asociación demandante, sobre la Resolución N° 01-04, no puede extenderse a la Licitación Pública N° 10-ARI-2003, Primera Convocatoria; y, mucho menos a cualesquiera actos, actuaciones y/o contratos realizados posteriormente, los cuales son materia de verificación, en demandas adicionales, tal como lo dispone el párrafo final del artículo 59 de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, que regula la Contratación Pública, resultando inviable que con esta demanda se pretenda afectar el Contrato.

Es en base a las consideraciones aportadas en resumidas cuentas, que el Procurador de la Administración solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercero de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que no es ilegal la Resolución N° 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), impugnada en sede contencioso administrativa, mediante la acción popular de nulidad.

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Consta incorporado al cuadernillo judicial, el memorial contentivo del alegato de conclusión por parte de la firma forense Galindo, Arias & López, representantes judiciales de la sociedad denominada Inmobiliaria P & P, S.A., dentro del cual elaboran un resumen de la controversia traída a esta jurisdicción; así como lo que se ha probado en el proceso de nulidad incoado, referente a la no ubicación del lote CL-35, objeto de la Resolución impugnada, dentro del Parque Nacional Camino de Cruces.

En este contexto, expresan que basta una ponderación objetiva y un minucioso escrutinio de todos los hechos descritos, para darse cuenta de que no existe mérito para accederse a la solicitud demandada, tanto en lo referente a la nulidad del acto, como en lo referente a la suspensión provisional de los efectos de dicho acto, puesto que y sin lugar a dudas, el lote CL-35 no se encuentra dentro ni afecta el Parque Nacional Camino de Cruces.

VIII. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la presente controversia, sujeta a las siguientes consideraciones.

Como cuestión previa, es importante destacar, que el artículo 97 del Código Judicial, dispone que *"a la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de*

los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. Y, en su ordinal 1, se dispone que: "De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad". ... Con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, previamente citado, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer este tipo de acciones.

Bajo este contexto, la Sala se pronunciará respecto a la demanda contencioso administrativa de nulidad incoada, sobre la Resolución Administrativa de Junta Directiva N° 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que adjudica la Licitación Pública N° 10-ARI-2003, en Primera Convocatoria, a la sociedad denominada Inmobiliaria P & P, S.A.

Para resolver el problema planteado, lo primero que cabe señalar es que la discusión radica en que con el acto administrativo impugnado, se adjudica definitivamente una parcela identificada con el número CL-35 a la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., cuando la misma forma parte, según el criterio de los demandantes, del Parque Nacional Camino de Cruces, vulnerando normas de superior jerarquía; y, por el contrario, no se debate ante esta Superioridad, la ilegalidad de la Licitación Pública N° 10-ARI-2003 – Primera Convocatoria y cualesquiera actos, actuaciones y/o contratos realizados posteriormente, las cuales deben ser motivo de análisis en otra demanda contencioso administrativa.

Tal como viene expuesto, el acto administrativo impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, por medio de la presente acción de nulidad lo constituye la Resolución de Junta Directiva N° 01-04 de 8 de enero de 2004, expedida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.) (hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas {MEF}), en la que se dispuso, entre otras cosas:

> "Adjudicar a la sociedad INMOBILIARIA P & P, S.A., sociedad debidamente inscrita y registrada en la Ficha N° 355100, Rollo N° 63479, Imagen N° 13, de la Sección de Micropelículas (Mercantil), del Registro Público; representada legalmente por el señor Fernando Javier Pasco Henríquez, con cédula de identidad personal N° 8-438-698, la Licitación Pública N° 10-ARI-2003, en Primera Convocatoria; para otorgar mediante venta la parcela de terreno identificada como N° CL-35 con un área de terreno de 15 HAS. + 287.24 mts2, para uso mixto residencial urbano – alta intensidad, ubicada en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá por la suma de TRES MILLONES UN MIL BALBOAS (B/.3,001,000.00)."

Luego del repaso de la actuación surtida por la Autoridad requerida, este Tribunal Colegiado observa que las normas consideradas vulneradas por la parte actora, en contraposición con las pruebas insertas al cuadernillo principal, no colisionan ni con normas de superior jerarquía; por lo que el acto recurrido deviene en legal.

Lo anterior obedece al hecho que, las pruebas son claras al establecer que el bien objeto de esta controversia, no se encuentra dentro de un área inadjudicable (Parque Nacional Camino de Cruces), tal como lo pretenden hacer ver quienes demandan; al traer una normativa, presumiblemente vulnerada, al plano de la incompetencia de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en la adjudicación de la Parcela CL-35, ubicada en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá. Veamos:

1. <u>La pretensión de Nulidad</u>

Se ha sostenido ante esta Sala en Pleno, que la Autoridad requerida ha lesionado la normativa de contrataciones públicas, así como la ambiental y administrativa, por la adjudicación del lote CL-35, inadjudicables, a la sociedad

Inmobiliaria P & P, S.A., dado que tiene la característica de pertenecer al área boscosa de Clayton, y por ende, de ser un área de dominio público.

La Sala, reconociendo el interés que tiene la Nación, aquí representada por la Procuraduría de la Administración, de recuperar los bienes nacionales que salgan del patrimonio estatal de manera indebida, acogió la demanda y adelantó todos los trámites pertinentes, en vías de calificar la legitimidad de la pretensión.

A este efecto, tanto la Autoridad demandada, como la sociedad beneficiaria con la adjudicación del lote CL-35, mantuvieron la postura de que no se había quebrantado el orden legal, porque los estudios realizados al momento de la venta indicaban que estas tierras no formaban parte del Parque Nacional Camino de Cruces.

2. Elementos de Prueba aportados por la parte demandante

Evidentemente, el aspecto central del proceso lo constituye, la determinación de si el lote CL-35, se ubica dentro de un área inadjudicable, lo que sólo podía ser acreditado por la Nación, a través de las pruebas correspondientes, toda vez que al comienzo del expediente judicial, existían opiniones contradictorias a este respecto.

En consecuencia, el único sustento de la pretensión de nulidad, descansaba en las pruebas de las diferentes Entidades que participaron de esta adjudicación, y que se fueron allegando al proceso, en las que se recogía, por una parte, la no viabilidad de la adjudicación (con base a pruebas documentales aportadas por la demandante), y por otra, la viabilidad de la adjudicación, que sobrevino producto de la corrección del Plano que recoge la circunscripción del predio.

3. Recaudo Probatorio

Confrontadas con estas circunstancias, la Sala Tercera considera que existen en el expediente elementos que pueden ser indicativos de la no violación de normas legales. Por esta razón, y dado que en los procesos objetivos de anulación el interés de la Sala se ubica en la preservación del ordenamiento

legal, el Tribunal concluye que la decisión de mérito que se adopte en este caso, es consecuente con las diversas pruebas documentales aportadas al infolio judicial.

Los resultados que las mismas arrojan, se encuentran acopiados a foja 147 del expediente principal, en el cual se observa copia el Plano N° 8071412-128 de 17 de mayo de 2004, aprobado mediante el trámite de Ventanilla Única, conformada, entre otras, por la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental (DINEORA) de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), el cual puntualiza que el predio CL-35, segregado de la Finca N° 179014, propiedad de la Nación, no forma parte del Parque Nacional Camino de Cruces.

Igualmente, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) es consecuente con el criterio abordado en el párrafo que precede, legible a foja 145 del expediente judicial, al describir en Nota N° AG-1154-04 de 13 de agosto de 2004, que dicho lote CL-35, según el Departamento de Información Ambiental y luego de la verificación de rigor, se ubica fuera de los predios del Parque en mención.

De esta forma, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), por medio de la Resolución DINEORA IA-008-05 de 3 de marzo de 2005, aprueba el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Categoría II, para el proyecto denominado "Urbanización Los Senderos de Camino de Cruces", a ser realizado por la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., dentro del predio CL-35, al cumplirse con todas las exigencias que en materia ambiental fueron requeridas.(fs. 290 a 299).

Así los hechos, en Informe Técnico sobre el Polígono CL-35 (fs.373 a 377) se corrobora el hecho que, el saneamiento del Plano confeccionado en forma previa (N° 80814-98490), si afectaba al Parque Nacional Camino de Cruces en aproximadamente quinientos cincuenta y dos con cincuenta y seis metros cuadrados (552.56 m2), en el Vértice número diecisiete (N° 17), por lo que se procedió al levantamiento del Brazo del Río Cárdenas, límite del Parque

en referencia, para realizar la corrección del Plano, concretándose dicha corrección, mediante el Plano N° 8071412-128 de 17 de mayo de 2004.

En este sentido, la Sala observa que, en Informe de Conducta rendido por la Autoridad demandada (fs. 448 a 456), se aprecia la situación planteada, al esclarecerse lo siguiente:

> "...
> A partir del diseño preliminar, elaborado por el Depto. de Planificación Urbana, de la Dirección de Ingeniería, la Dirección de Planificación Técnica, con fondos del PNUD, contrata los servicios de Delimitación (Agrimensura) del Polígono CL-35 ubicado en Clayton, para el apoyo al desarrollo de las áreas revertidas, contrato que se le adjudica a la empresa de agrimensura, **Agrimensura & Topografía C+R, S.A.,** el 24 de enero de 2003.
> El plano de este polígono CL-35 de 15 Has. + 0287.24 m2, fue sometido a las aprobaciones ante el MIVI y MEF, el 19 de marzo de 1003, siendo aprobado por el MEF el 30 de junio de 2003 y distinguido con el N° 80814-98490 y certificado N° 408, de 11 de junio de 2003, del MIVI.
> Durante el trámite de aprobación de este plano el MIVI, hizo observaciones, a través de la Nota N° 14.506-506-03 del 25 de marzo de 2003 (adjunta), la cual fue contestada a través de la Nota ARI-DIAC-sag-163 de 2 de marzo de 2003, con su respectivo gráfico CRO-AM-112 (adjuntos).
> A raíz de los movimientos y protestas de los moradores de Clayton, de que el Polígono CL-35 traspasaba los límites del Parque Nacional Camino de Cruces en el Vértice N° 17, se constato, que efectivamente, el Plano N° 80814-98490 si afectaba el Parque Nacional Camino de Cruces en aproximadamente 552.56 m2, en el Vértice N° 17, comprobada esta afectación se procedió con el levantamiento del Brazo del Río Cárdenas, límite del Parque Nacional Camino de Cruces en ese lindero (quebrada sin nombre en el Plano), para realizar la corrección del plano.
> La corrección del plano, se realizó en abril de 2004, siendo aprobado por el MEF el 17 de mayo de 2004, y distinguido con el N° 80814-101586 y Certificado N° 561, de 20 de mayo de 2004, del MIVI, con superficie de 15 Has. + 0287-24 m2, el cual ha sido utilizado para la escritura de la propiedad.
> ...
> La corrección o modificación de un plano, de un lote o de un plano de un proyecto y obra de ingeniería, no es un hecho extraño o de mala fe, es un hecho de subsanar una equivocación o una falla técnica.
> ...
> Con este levantamiento de campo, se demuestra una vez más, que el polígono CL-35, está fuera de los límites del Parque Nacional Camino de Cruces.
> ..."

En igual sentido se pronuncia el Procurador de la administración, en su Vista Fiscal N° 669 de 15 de septiembre de 2006 (fs.512 a 520), al manifestar

que las pruebas allegadas al proceso con posterioridad a la medida cautelar de suspensión provisional decretada, dan cuenta que el predio adjudicado por la extinta Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), a la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., es decir el lote CL-35, no se encuentra dentro del Parque Nacional Camino de Cruces.

En el entendimiento y apreciación de esta Sala, el material aportado es congruente con la actuación de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el sentido de que, el Predio N° CL-35, al no formar parte del Parque Nacional Camino de Cruces, es perfectamente adjudicable, tal como lo dispone la Resolución de Junta Directiva N° 01-04 de 8 de enero de 2004, impugnada en sede contencioso administrativa, por medio de la presente demanda de nulidad.

Ciertamente, a esta misma conclusión arriba el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues los documentos que sirven como prueba plena, son documentos públicos que hacen fe de las certificaciones que hace el servidor público que los expidió.

Frente a este análisis, el jurista panameño Jorge Fábrega P., en su obra "Teoría General de la Prueba", Tercera Edición, 2006, pág.77, manifiesta que:

> "Prueba plena, perfecta o completa, es la que, según la Ley, deja al tribunal suficientemente instruido acerca de la verdad o falsedad de una afirmación. Por ejemplo: el documento público..."

En adición a lo expresado en el párrafo que precede, los artículos 835 y 836 del Código Judicial, sobre el particular establecen:

> "**Artículo 835.** Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha firmado, elaborado u ordenado elaborar. <u>El documento público se presume auténtico</u>, mientras no se pruebe lo contrario mediante la tacha de falsedad." (el subrayado es de la Sala)
>
> "**Artículo 836.** Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor que los expidió.

> Las declaraciones o afirmaciones que hagan el otorgante y otorgantes en escritura pública o en cualquier documento público tendrá valor entre éstos y sus causahabientes, en lo dispositivo, y aún en lo enunciativo siempre que tengan relación directa con su integridad, con las modificaciones y aclaraciones, y el juez las apreciará en concurrencia con las otras pruebas del expediente, y según las reglas de la sana crítica. Pero respecto de terceros, el juez las apreciará sólo en lo que se refieran de modo directo a lo dispositivo del acto o contrato, tomando en cuenta asimismo las otras pruebas del expediente y apreciándolas según las reglas de la sana crítica."

En auto de 2 de agosto de 1993, expedido por la Sala Tercera, bajo la ponencia del Magistrado Edgardo Molino Mola, se manifestó que:

> "...
> Las pruebas aportadas durante la investigación fueron analizadas en base al principio de Sana Crítica; sin embargo, debemos recordarle al recurrente que las certificaciones y constancias expedidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el artículo 821 (hoy 834) del Código Judicial, tienen el carácter de documento público, y los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor que los expidió. (artículo 823 {hoy 836} del Código Judicial).
> ..."

Respecto al criterio anterior, esta Superioridad se encuentra impedida de valorar cualquier especulación que al efecto se haga, sin pruebas concretas, atendiendo además la presunción de legalidad de que goza el acto impugnado.

La Corte no puede soslayar el hecho de que, la Autoridad demandada efectuó a tiempo la convalidación del trámite previa expedición del acto administrativo acusado de ilegal, por subsanación de los vicios o defectos de que adolecía, mismo criterio que ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia comparada.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, del autor Manuel Osorio, en su 23ª Edición, define el vocablo *Convalidación*, como: "acción y efecto de convalidar". Y el término C*onvalidar*, como: "tornar válido y con eficacia jurídica un acto antes anulable".

En base a lo anterior, la Administración tiene la posibilidad de convalidar los actos administrativos anulables de conformidad con lo preceptuado en el

artículo 59, concordante con el significado del término contentivo en el glosario del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, cuyos textos expresos, dicen así:

> "**Artículo 59.** La Administración podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan."
>
> "**Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:
>
> 1...
>
> 28. Convalidación: Hacer válido lo que no lo era. Acto jurídico por el cual se torna eficaz un acto administrativo que estaba viciado de nulidad relativa; de allí que no son convalidables o subsanables aquellos actos atacados por una causa de nulidad absoluta. Con la convalidación o saneamiento, se procura economía procesal y que la parte útil del acto administrativo no se deseche por la inútil; produce efectos retroactivos, pero sin perjuicio de los derechos de terceros que tal vez hayan adquirido durante la vigencia del acto convalidado o saneado."

En fallo de 11 de noviembre de 1998, la Sala Contencioso Administrativo dispuso que en base al artículo 64 de la Ley N° 56 de 1995, sobre contrataciones públicas, faculta a la Administración a convalidar sus propios actos, subsanando los vicios de que adolezca. Revisemos:

> "...
> La Sala considera, finalmente, que la declaratoria de excepción del requisito de solicitud de precios hecha por el Ministerio de Hacienda y Tesoro mediante Resolución Nº 524 del 8 de julio de 1997, subsana el vicio de nulidad que hubiese podido producir la expedición anticipada de la Orden de Compra Nº 00645, hecho ocurrido el día 25 de julio de 1997. Tal razonamiento se fundamenta en el artículo 64 de la citada Ley Nº 56 de 1995, que faculta a la administración pública para "convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezca".
> ..."

Es así que el artículo 64 de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, vigente al momento de la expedición del acto administrativo impugnado, dispone sobre la figura de la convalidación de los actos anulables. Para una mejor comprensión de lo aquí señalado, se procede a transcribir el texto de la excerta legal expuesta:

> "**Artículo 64. Convalidación de los actos anulables**
> La administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan."

Finalmente, aprecia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que mediante la actuación administrativa objeto de revisión, no se han conculcado las disposiciones legales en que se basa la demanda, razones por las cuales, los cargos de violación contra los artículos 60 de la Ley N° 56 de 1995; artículo 13 de la Ley N° 1 de 1994; 36 de la Ley N° 38 de 2000, concordante con los artículos 6 de la Ley N° 5 de 1993, los artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 30 de 1992; y, 752 del Código Administrativo, deben desestimarse.

Por las consideraciones que se han explicado, la Sala Tercera no accede en consecuencia, a las pretensiones invocadas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución de Junta Directiva N° 01-04 de 8 de enero de 2004, dictada por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); y, **ORDENA EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR** impuesta, consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo recurrido, decretada mediante Auto de seis (6) de julio de dos mil cinco (2005).

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

Víctor L. Benavides P.

VICTOR L. BENAVIDES P.

ALEJANDRO MONCADA LUNA

WINSTON SPADAFORA F.

KATIA ROSAS
SECRETARIA

27 agosto 2010 8:00