

VO. para que se declare NULO el Contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, celebrado entre el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el señor CARLOS RAUL MORALES.

PONENTE: P. MORENO C.

### CONTENIDO:

Se declara NULO por ilegal el Contrato impugnado.

Al comprobarse que gran parte de esos lotes es tierra firme y fueron concedidas mediante dicho contrato como si fuesen playas se incurrió en un caso típico de **desviación de poder**, ya que el Estado con el propósito de estimular la actividad privada para promover el desarrollo de la industria naviera, pesquera y del turismo, según el artículo 10. de la Ley 35 de 1963, puede conceder a particulares el uso de playas, pero no tierra firme como se trata en este caso. El uso, ocupación, arrendamiento o adjudicación a título oneroso de tierras se regulan por las disposiciones del Código Fiscal y mediante los trámites de la licitación pública, requisito que no se cumplió en el contrato impugnado.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO). Panamá, diez de julio de mil novecientos setenta.

### VISTOS:

El Procurador Auxiliar de la Nación, debidamente facultado por el Señor Procurador General de la Nación, quien por resolución No. 51 de 5 de marzo de 1969, fué autorizado para ello por el Organó Ejecutivo, interpuso demanda de nulidad para que mediante trámites legales, se formule la siguiente declaración:

"Que es nulo y por tanto carece de valor alguno el Contrato No. 55 celebrado por el señor Ministro de Hacienda y Tesoro y el señor Carlos Raúl Morales, el día 30 de septiembre de 1968".

El recurrente expuso los hechos y omisiones fundamentales de su acción así:

"PRIMERO: El día 29 de julio de 1968, el señor CARLOS RAUL MORALES presentó un memorial ante el Ministro de Hacienda y Tesoro, mediante el cual solicitaba se le otorgara "permiso o la concesión de ocupación de un lote de playa de propiedad del Gobierno Nacional por el término de 20 (veinte) años, con el fin de instalar un astillero".

"SEGUNDO: El mismo memorial delimitaba el lote solicitado de tal manera, que incluía una porción de tierra firme donde existían propiedades particulares. A más de que dicha porción de tierra conformaba dos lotes distintos con el total de 20.200 metros cuadrados que era la superficie solicitada.

"TERCERO: Después de cumplirse en forma aparente con el procedimiento establecido por la Ley 35 de 1963 y los Decretos No. 58 de 1964 y 70 de 1968, ambos expedidos por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro se expidió la Resolución No. 276 de 27 de septiembre de 1968, mediante la cual resolvió "CONCEDER permiso al Doctor Carlos Raúl Morales, degenerales conocidas, para que ocupe dos (2) lotes de playa localizados en Punta Paitilla, cerca del Aeropuerto 'Marcos A. Gelabert'. . ."

"CUARTO: Basado en la Resolución Ejecutiva No. 276 de 27 de septiembre de 1968 antes mencionada, el señor Ministro de Hacienda y Tesoro celebró el contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, con el señor Carlos Raúl Morales, mediante el cual le concede "el derecho de ocupar dos (2) lotes de playa". Sin embargo, al describir en la cláusula primera dichos lotes, incluye una porción de tierra firme."

En lo referente a las disposiciones de ley que se estiman violadas por el contrato acusado y los conceptos de las referidas violaciones la parte actora se pronunció así:

"El contrato impugnado infringe literalmente el artículo 10. de la Ley No. 35 de 29 de enero de 1963.

"Efectivamente, dicha norma establece lo siguiente:

"Autorízase al Organó Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

10. Muelles, astilleros, dársenas y obras similares;  
20. Criaderos de mariscos, salinas y otras obras relacionadas con actividades que rinden en beneficio público;

30. Para balnearios, rampas, piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística".

"Esta disposición autoriza al Organó Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de playas, pero es el caso que mediante el contrato impugnado el Ejecutivo autorizó la ocupación de tierras que no constituyen playas y que se encontraban ocupadas en parte por particulares que residían en esa área. Si el Ejecutivo, haciendo uso de la facultad que le otorgaba la norma transcrita, autorizó la ocupación de tierras que no eran playas incurrió en la causal de ilegalidad denominada desviación de poder, prevista en el ar-

título 26 de la Ley 135 de 1943, reformado por el 16 de la Ley 33 de 1946. Esta disposición establece:

**"Artículo 16.-**

El artículo 26 quedará así:

"Los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse y la **desviación de poder**".

"El extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 22 de noviembre de 1946, comentando esta disposición dijo:

"La jurisdicción contenciosa, no responderá al fin con que se ha incorporado en nuestro sistema institucional, si se limitara a apreciar única y exclusivamente la conformidad externa de los actos administrativos con las leyes que lo regulan. Ella está llamada a hacer que prevalezca el respeto a la ley en el orden administrativo, tanto por razones de forma y de procedimiento como por razones de fondo en que la intención y los motivos de los actos entren en causa". (La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá, por el Lic. Manuel A. Díaz E., 1947, pág. 207 a 208).

"Estimo que el principio de legalidad, que debe amparar a los actos administrativos, respalda la declaración pedida contra el acto impugnado, pues con dicho acto se concedió la posesión de terrenos nacionales, ocupados por particulares que residían en esa área, haciendo uso de una concesión de playas, para los fines que determina la Ley 35 de 1963, en su artículo 10."

La demanda fué acogida mediante providencia de 25 de julio de 1969, y se envió copia del libelo al Ministro de Hacienda y Tesoro, para que dicho funcionario rindiera dentro del término de ley, el informe de que trata el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

El Ministro de Hacienda y Tesoro, rindió el informe de él requerido, mediante nota No. 1598-DRMT fechada el 30 de julio de 1969, cuyo contenido es del tenor siguiente:

"Señor Magistrado:

"Mediante Nota No. 209 de 25 de Julio de este año, recibida en este Despacho el 28 del mes en curso, se me ha corrido traslado de la demanda interpuesta por el Licenciado Carlos Pérez Castrellón (Procurador Auxiliar de la Nación), en representación del Organo Ejecu-

tivo, para que se declare Nulo el Contrato No. 55, de 30 de Septiembre de 1968, celebrado entre el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el señor Carlos Raúl Morales, a fin de que envíe, dentro del término de cinco (5) días, un informe que explique la conducta seguida para la celebración de dicho Contrato, de acuerdo con lo que dispone el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

"En cumplimiento a la disposición legal en cita, me permito rendir a usted el informe solicitado, en los siguientes términos:

"1o. El Doctor Carlos Raúl Morales, en memorial de fecha 29 de Julio de 1968, solicitó al Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, se le otorgara permiso o la concesión de ocupación de un lote de playa de propiedad del Gobierno Nacional por el término de veinte (20) años, con el fin de instalar un astillero.

"2o. La referida solicitud fué acogida y tramitada conforme las disposiciones que regulan las leyes No. 35 de 29 de Enero de 1963, Decreto No. 58 de 3 de Abril de 1964, reglamentario de la referida Ley No. 35 de 1963 y el Decreto No. 70 de 26 de Abril de 1968, que reforma el Decreto No. 58 de 3 de Abril de 1964.

"3o. El acápite c) del artículo 1o. del Decreto No. 58 de 3 de abril de 1964, reza así: "c) Si la solicitud se conforma con los requisitos numerados anteriormente, el Ministro de Hacienda y Tesoro nombrará dos Peritos y solicitará al Contralor General de la República el nombramiento de otro Perito, para que conjuntamente realicen una inspección ocular al lote de la playa cuya concesión se solicita, a fin de que rindan un informe acerca de las características del mismo, viabilidad del proyecto a realizarse y si con la ejecución de la obra no se perjudican derechos de terceros.

"4o. Los Peritos designados del Ministerio de Hacienda y Tesoro, después de hacer la inspección ocular requerida, concluyen en sus observaciones generales así: "Esta solicitud no perjudica derechos de terceros y consideramos que de concederse esta concesión, redundará en grandes beneficios tanto a la Nación, así como también proporcionará estabilidad económica a gran cantidad de familias panameñas".

"El Perito de la Contraloría hace las siguientes observaciones: "Nótase que el señor Humberto Guadamuz forma parte del proyecto del Dr. Carlos Raúl Morales y que el señor Guadamuz no ha cumplido satisfactoriamente con el Contrato No. 14 de 10 de mayo de 1957, celebrado con el Gobierno Nacional, adeudando considerable cantidad".

"De tomarse en consideración esta situación, además de las observaciones apuntadas anteriormente, no habría ningún inconveniente en que la Nación celebrase contrato de arrendamiento con el Dr. Carlos Raúl Morales".

"5o. Tomándose en consideración los informes de los Peritos que se conforman en que no había inconveniente alguno en acceder a la solicitud del Dr. Carlos Raúl Morales, y, habiéndose cumplido con el requisito establecido por el artículo 1o. del Decreto No. 70 de 1968, que deroga el artículo 2o. del Decreto No. 58 de 3 de abril de 1964, el Organo Ejecutivo tomando en cuenta la conveniencia de la obra a realizarse en el lote de la playa aludido, resolvió conceder al Dr. Carlos Raúl Morales, por Resolución No. 276 de 27 de Septiembre de 1968, la concesión para la ocupación de dos lotes de playa localizados en Punta Paitilla.

"6o. Al cumplirse con los requisitos legales antes mencionados, se formalizó el Contrato No. 55, de 30 de Septiembre de 1968, por el cual la Nación otorga al Dr. Carlos Raúl Morales, el derecho de ocupar dos (2) lotes de playa, descritos en la Cláusula Primera de dicho Contrato como "Lote A", con un área de dos (2) hectáreas y "Lote B" con un área de 200 metros cuadrados.

"7o. Posteriormente el Licenciado Honorio Quezada M., en memorial de fecha 2 de Octubre de 1968, demandó ante este Ministerio de Hacienda y Tesoro, la rescisión del Contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, suscrito entre el Gobierno Nacional y el Dr. Carlos Raúl Morales, alegando que la concesión que se había otorgado al Dr. Morales para uso de los lotes de playa, abarcaba parte de los terrenos en donde estaba asentada una barriada de emergencia, perjudicando con ello, a dichos moradores, si se les obligaba a salir de esos predios como lo estaba demandando el Dr. Morales.

8o.) Atendiendo a lo pedido por el Lcdo. Honorio Quezada M., el Ministro de Hacienda y Tesoro, solicitó por Nota No. 271-DVM de 17 de octubre de 1968, dirigida al señor Contralor General de la República, que se hiciera una investigación exhaustiva por medio del Departamento de Ingeniería de esa Contraloría, para establecer si se habían cometido irregularidades respecto a la adjudicación de parte de terreno amparado con la concesión para uso de lotes de playa al Dr. Carlos Raúl Morales.

9o.) El Departamento de Ingeniería de la Contraloría General de la República, después de una inspección ocular, rindió un informe, cuya parte pertinente, es del tenor siguiente:

"Se trata de 2 lotes (nuestro primer informe, Nota No. 637-68-Ing. de fecha 9 de sep. de 1968, adj.) se basó en la solicitud de un solo lote (Nota 1131 D.M. H. de fecha 2 de Agosto de 1968, adj.) Ver diagrama adjunto a este informe.

El polígono A. B. B-1. C-1. C. D. E. F. G. H. A y el IJKL.

"1. El polígono A. B. B-1. C-1. C. D. E. F. G. H. A tiene un área bañada por las aguas del mar de 12317.23 M<sup>2</sup>. (área entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M. B. B-1. C-1. C. D. N1 y 7882.77 m<sup>2</sup> no son bañados por las aguas del mar (área entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M. A. H. G. F. E. E. N).

"2. El polígono I, J, K, L, tiene 200 m<sup>2</sup> y no son bañadas por las aguas del mar; actualmente hay en él una edificación valorada en aproximadamente B/. 3.000.00 (marcada su área en trazos en el diagrama adjunto) que tiene 11 M de frente por 12 M de fondo. El lote IJKL del plano tiene 20 M de frente y 10 de fondo.

"Dentro del área no bañada por las aguas del mar (área comprendida entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M. A. H. G. F. E. N) hay las siguientes estructuras:

1. Casa de bloques y ventanas de ornamentales; sin conductos eléctricos ni sanitarios de 8 m x 12 m y de propiedad del señor Segundo Antonio Garzón.

2. Casa de concreto con todas las comodidades de una residencia y de propiedad del señor Carlos Umanzor de 9.50 m. x 14 m. y con su estacionamiento para automóvil.

3. Casita de madera de José Rivas.

4. Casita de madera de Daniel Pittí.

5. Casa de madera bastante cómoda del Sr. Pablo González.

6. Taller de reparaciones de barcos propiedad del señor Carlos Umanzor.

7. Taller de reparaciones menores de propiedad de Gustavo Ortiz.

8. Depósito de madera en construcción de propiedad del señor Carlos Umanzor".

10o.) El informe que se deja transcrito líneas arriba, dió mérito a que el Organo Ejecutivo dictara por conducto de este Ministerio de Hacienda y Tesoro la Resolución No. 51 de 5 de Marzo de 1969, por la cual se instruye al señor Procurador General de la Nación para que por



conducto del Agente del Ministerio Público correspondiente presente ante el Tribunal competente, demanda de Nulidad del Contrato No. 55 de 30 de Septiembre de 1968, celebrado en contravención de preceptos legales vigentes.

"Considera el Organó Ejecutivo como violadas específicamente las disposiciones contenidas en la Ley No. 35 de 1963, que regula las concesiones de uso de playas así como los Decretos No. 58 de 3 de Abril de 1964 y 70 de 26 de Abril de 1968, que reglamentan dicha ley, ya que al amparo de las disposiciones legales antes citadas, se concedió al Dr. Carlos Raúl Morales, por medio del Contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, cuya nulidad se ha impugnado, parte de lotes que son tierras patrimoniales nacionales y, cuyo uso, ocupación y arrendamiento o adjudicación a título oneroso, se regulan por las disposiciones del Código Fiscal y mediante los trámites de licitación pública.

Dejo en estos términos, Honorable señor Magistrado rendido el Informe solicitado por usted y espero haber cumplido a cabalidad con el requisito que trata el Artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

De usted, muy atentamente,

JOSE ANTONIO DE LA OSSA,  
Ministro de Hacienda y Tesoro."

Oportunamente el Procurador Auxiliar de la Nación presentó su alegato final que dice así:

"HONORABLES MAGISTRADOS DE LA SALA TERCERA (DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

"Comparezco en esta ocasión a presentar algunas alegaciones finales en la demanda que interpuse ante vosotros a nombre del Organó Ejecutivo y contra el Contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, celebrado entre el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro y el señor Carlos Raúl Morales, con base en lo dispuesto en providencia de fojas 70-73.

"Fué soporte de esa demanda, la causal de ilegalidad reconocida por el artículo 16 de la Ley 33 de 1946, denominada desviación de poder, porque el Gobierno Nacional al hacer uso de las facultades que le otorga el artículo 1o. de la Ley No. 35 de 29 de enero de 1963 que le permite conceder lotes de playas para ciertos fines precisos, se excedió al conceder al Dr. Carlos Raúl Morales el uso de terreno que no constituían playas.

"Veamos:

## "I. FACULTADES QUE OTORGA LA LEY No. 35 de 1963:

"La Ley 35 de 1963, en su artículo 1o. establece lo siguiente:

"'Autorízase al Organó Ejecutivo para que mediante contratos celebrados con personas naturales o jurídicas les permita la ocupación de playas para uso especial, cuando se trata de la construcción, instalación o establecimiento de lo siguiente:

"1o. Muelles, astilleros, dársenas y obras similares;

"2o. ....

"Los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley expresamente les autoriza, según principio de Derecho Público reiteradamente reconocido por vuestra Sala.

"En el caso concreto del artículo 1o. de la Ley 35 de 1963, el Ejecutivo debe limitarse a conceder PLAYAS para uso especial de las obras enumeradas en dicha disposición.

"Para delimitar la facultad concedida al Organó Ejecutivo por la disposición mencionada, veamos qué debe entenderse por Playa:

"En Derecho español y según la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, es playa "el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el momento de la marea: forma su línea interior o terrestre, aquella hasta donde llegan las más altas mareas equinocciales, y donde no fueren sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea adonde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios" (ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA. Francisco Seix. Editor, Barcelona, 1910).

"Por su parte el DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA de Don Joaquín Escriche nos trae la siguiente definición:

"PLAYA. La ribera del mar, esto es, todo el lugar o espacio que cubren sus aguas en el tiempo que más crecen con su flujo y reflujo, sea en invierno ó en verano".

"En la Legislación patria no tenemos una definición legal del concepto playa, pero dados nuestros antecedentes legales, podemos atenernos a las ya transcritas.

"II. OBJETO CONCEDIDO MEDIANTE EL CONTRATO No. 55 de 30 DE SEPTIEMBRE DE 1968:

"Según la Cláusula primera del contrato antes mencionado:



"LA NACION otorga al CONCESIONARIO el derecho de ocupar dos (2) lotes de playa, que se describen de la siguiente manera:

"Lote "A": Partiendo del punto "F", que queda en el hombro derecho del final de la calle de asfalto, que conduce a la planta de procesamiento de asfalto de la CAM, con un rumbo Sur 71° 40' Oeste y una distancia de 51.40 metros se llega al punto "C", de este punto, con un rumbo Sur de 04° 20' Este y una distancia de 68.00 metros se llega al punto "H", de este punto, con un rumbo Sur 40° 32' Oeste y una distancia de 59.50 metros, se llega al punto "A", colindando por estos lados, del punto "F" al punto "A" con calle de asfalto y terrenos de la finca No. 8966. Del punto "A", con un rumbo de 58° 45' Este y una distancia de 64.00 metros, se llega al punto "B" de este punto, con un rumbo Sur 45° 24' Este, y una distancia de 217.00 metros se llega al punto B-1; colindando por estos lados del punto "A" al punto "B-1" con la finca 8966 y la playa del Océano Pacífico. Del punto B-1, con un rumbo Norte 47° 57' Este y una distancia de 53.00 metros, se llega al punto C-1, colindando por este lado con la playa del Océano Pacífico. Del punto C-1, con un rumbo Norte 48° 57' Oeste y una distancia de 229.00 metros se llega al punto "C", de este punto, con un rumbo Norte 57° 31' Este y una distancia de 55.30 metros, se llega al punto "D", de este punto, con un rumbo Norte 26° 58' Oeste y una distancia de 50.00 metros se llega al punto "E", de este punto con un rumbo Norte 17° 37' Oeste y una distancia de 57.00 metros se llega al punto "F", tomado como punto de partida, colindando por estos lados con la playa del Océano Pacífico y Terrenos del Aeropuerto de Paitilla. Superficie: 20.000 metros cuadrados (2 Hectáreas).

"Lote "B": Para la Oficina de la Gerencia.

"Linderos y Medidas: Norte: Finca No. 8966 y mide 10.000 metros; Sur: Calle de asfalto y mide 10.00 metros; Este: Finca 8966 y mide 20.00; y Oeste: Cerca de alambre del edificio Presidente y mide 20.00 metros. Superficie: 200 metros cuadrados".

"Para demostrar que el Gobierno Nacional al celebrar tal contrato se había excedido en sus facultades al otorgar como lotes de playa terrenos que no lo eran, aduje como prueba una inspección ocular a los mismos con la asistencia de peritos, diligencia que, se practicó el día 15 de septiembre pasado.

"Así se estableció que la superficie descrita como LOTE "A" está constituida por un lote de playa y por terrenos que no lo son, prueba de ello es que sobre parte de este lote se ha levantado un pequeño caserío de pre-caristas. Mientras que el LOTE "B" constituye en su totalidad terreno firme sobre el cual el concesionario ha levantado una casa. Sobre el particular se observa lo siguiente:

"a) Informe de los peritos de la parte interventora:

"Los peritos designados por la parte interventora presentaron informes separados (fs. 92 a 94) y conclusiones conjuntas (fs. 95) Todos coinciden en que "El edificio de la Oficina (se refieren al LOTE "B") está construido sobre la finca particular número 9654 y es de propiedad de la familia Icaza, Bermúdez y Alemán". (fs. 95)

"El ingeniero Gilberto de Arco González como vocero de los peritos de la parte interventora, a preguntas que le hiciera el suscrito en la diligencia de entrega de los informes periciales que corren de fojas 92 a 95, manifestó lo siguiente:

"CONTESTO: Nosotros consideramos que el señor Guadamuz rellenó más o menos 3.000 metros cuadrados de área, el señor Morales rellenó unos 4.000 metros y el área restante o sean 3.000 metros ha sido rellenado por diferentes personas pues allí llevaban tierras de diferentes construcciones de la ciudad".

Y más adelante afirma:

"PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos desde cuándo comenzó el señor Guadamuz a rellenar el área referida?

CONTESTO: El señor Guadamuz comenzó a rellenar el área referida hace más o menos como doce años. PREGUNTADO: Desde cuándo comenzó el Dr. Morales a rellenar? CONTESTO: El Dr. Morales comenzó a rellenar hace más o menos dos años. PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos si cuando el Dr. Morales llegó a ocupar lo correspondiente a la concesión ya existían allí rellenos? CONTESTO: Cuando el señor Morales llegó a ocupar la concesión ya existía relleno en toda el área de la concesión. PREGUNTADO: Establecieron los Sres. peritos si había relleno que conformaba parte de los 20.200 metros que era la superficie solicitada, cuando el Dr. Morales ocupó el correspondiente a la concesión? CONTESTO: La concesión que pidió el Dr. Morales se compone de dos polígonos: el polígono que queda dentro del mar cuan-

do la marea está alta tiene 10.219 metros cuadrados. Esa área nunca ha sido rellenada, el área que ha sido rellenada es la otra parcela que tiene 9.781 metros cuadrados. Cuando el Dr. Morales adquirió la concesión ya había parte del área esa que había sido rellenada. PREGUNTADO: Establecieron qué área era más o menos la rellenada? CONTESTO: Cuando el Dr. Morales llegó allí parte de esa área estaba rellenada. PREGUNTADO: Establecieron ustedes si esa parte de área que estaba rellenada cuando llegó el Dr. Morales era cubierta por la marea? CONTESTO: Había parte que la cubría la marea, otras partes no las cubría la marea. PREGUNTADO: Establecieron ustedes cuál era el área de la parte que no cubría la marea. CONTESTO: Habían ciertas áreas dentro del polígono de 9.781 metros que no cubría la marea; esas áreas no se pueden determinar exactamente". (fs. 97 y 98) —el subrayado es mío—.

"b) Informe de los peritos de este Despacho:

La Procuraduría Auxiliar designó para que sirvieran como peritos de la parte actora a los Ingenieros Humberto A. Appletton y Hernán A. Botello M., quienes por motivos ya justificados por el Magistrado Sustanciador no pudieron rendir su dictamen en la fecha originalmente señalada, pero el día 10. de los corrientes lo entregaron al Tribunal. Estos al referirse a los Lotes objetos de la concesión impugnada manifestaron:

"El primero de estos lotes "B" con una área de 200 m<sup>2</sup>, donde el Dr. Morales ha construido una casa de bloques y techo de zinc, no pertenece al Gobierno Nacional, sino a la señora Julia Vda. de Bermúdez y otros, según información obtenida en el Instituto de Vivienda y Urbanismo. Como prueba de esta aseveración, acompañamos copia del plano de la Parcelación de la Sección "B" de la Urbanización Hacienda Paitilla y un plano del Departamento de Ingeniería de la Contraloría General de la República que dan fé de lo expresado.

"El otro lote, conocido como "A", y cuya área es de 20.000 m<sup>2</sup>, fue cedido al Dr. Morales como área de playa y manglar, el 27 de septiembre de 1968.

"Según declaraciones que nos hicieron viejos moradores del área y otros testigos presentados por el Dr. Morales, afirman que, efectivamente, esta área era playa y manglar y que fue rellenada por varios particulares en diferentes etapas.

"Después de minucioso examen por parte de nosotros y mediante foto-aérea del área tomada en el año de 1965 y cuya copia adjuntamos, interpretada por el perito señor Jaime Córdoba, Jefe de Campo del Catastro Fiscal, se pudo comprobar:

"10. Que en el año de 1965, ya parte de este lote, era tierra firme (relleno compacto) y tenía aproximadamente 9.000 m<sup>2</sup>.

"20. Que la otra parte del lote en mención era playa. Específicamente con un área aproximada de 11.000 m<sup>2</sup> incluyendo las altas mareas.

"30. El área de relleno compactado (tierra firme) está ocupada en casi toda su extensión por precaristas (viviendas de emergencia) y constituye parte de la barriada bruja de Punta Paitilla)".

"Sometidos a interrogatorio el día en que rindieron su informe, el Ingeniero Botello sirviendo de vocero, manifestó:

"PREGUNTADO: En el punto primero de sus conclusiones ustedes manifiestan lo siguiente: "Que en el año de 1965, ya parte de este lote, era tierra firme (relleno compacto) y tenía aproximadamente 9.000 M<sup>2</sup>". Les pregunto: En qué razones fundamentan esa conclusión? Previo acuerdo entre los peritos el Ing. Botello servirá de Vocero y contestó a la pregunta anterior así: Mediante una foto aérea tomada en el año 1965 pudimos comprobar mediante fotointerpretación que ya en ese año la parte con área aproximada de 9.000 metros cuadrados era tierra firme. La foto en mención fue fotointerpretada (sic) por el Sr. Jaime Córdoba perito en estos menesteres. Dicha foto aparece en el informe que presentamos y tiene esa área marcada y aún sin ser fotointérprete se puede notar la tierra firme pero para mayor seguridad solicitamos los servicios del señor Córdoba que nos rindió un informe que aparece también en el informe presentado a la Sala Tercera. PREGUNTADO: Además de la foto aérea a la cual aluden en su respuesta, los señores peritos han tenido algunos otros elementos de juicio para llegar a esa conclusión. Caso afirmativo, expresen cuáles son ellos. CONTESTO: Además de la foto, la inspección ocular al área en donde sostuvimos conversaciones con los señores Daniel Díaz González, cédula 5AV-59-849, Angel Ortega Valdés, cédula 8-39-406, Sergio Tomlinson, cédula E-3-1360 y Gabriel Peralta cédula 8-37-6, quienes manifestaron que esta tierra ha-

bía sido rellenada en diferentes épocas por diversas personas, particulares todas. Además de eso, un plano presentado por el mismo peticionario y que reposa en la Contraloría General de la República en el Departamento de Ingeniería en donde aparece las áreas de playa y las áreas de tierra firme y en dicho plano aparecen construcciones que no podrían estar si el terreno fuera manglar. Este plano es del 24 de octubre de 1968, plano que también está en el informe presentado por nosotros.

"El informe de estos peritos vino acompañado de dos planos y memorandum firmado por Jaime A. Córdoba fotointerpretador en el cual hace un análisis de la fotografía aérea que también acompañan, todo lo cual demuestra lo afirmado por ellos.

### III. VIOLACION AL ORDEN JURIDICO:

"Con las pruebas traídas a los autos queda plenamente establecido que el Organo Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, diciendo basarse en el artículo 1o. de la Ley No. 35 de 29 de enero de 1963, que la faculta para conceder el uso de playas para ciertos fines, concedió al Doctor Carlos Raúl Morales mediante el contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, a más del uso de un lote de playa, el uso de terrenos adyacentes a dicha playa, parte de los cuales pertenecían a la Nación y parte pertenecientes a personas particulares.

"El hecho de que en otros tiempos parte de esos terrenos haya sido playa no significa en forma alguna que a la fecha en que se celebró el contrato impugnado (30 de septiembre de 1968) lo fuesen, como tampoco lo son otras áreas de nuestra comunidad que fueron convertidas en terrenos firmes edificables por el sistema de rellenos artificiales. Pero, además, todos los peritos han manifestado que el LOTE "B" constituye en su integridad una propiedad particular, lo que indudablemente nos está demostrando que parte de dicho lote no es playa (si lo fuera no hubiera podido ser adquirido por un particular por prohibirlo la Constitución Nacional en su artículo 209), el Organo Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro concedió terrenos que no pertenecían al Estado.

"Es lógico que si para los fines que menciona el artículo 1o. de la Ley 35 de 1963, un particular a más del lote de playa que puede darle en concesión el Organo Ejecutivo, necesita parte de los terrenos adyacentes a este lote de playa, deberá adquirirlo a sus costas y por otros medios, pero nunca mediante los trámites señalados por el Decreto Ejecutivo No. 58 de 3 de octubre de 1964, reformado por

el Decreto No. 70 de 26 de abril de 1968, reglamentario de la facultad que al Organo Ejecutivo otorga el artículo 1o. de la Ley 35 de 1963 que a su vez desarrolla el artículo 209 de la Constitución Nacional.

"Por lo anteriormente expuesto pido respetuosamente que se formule la declaración impetrada en la demanda".

El Dr. Carlos Raúl Morales también presentó su alegato que reza así:

"En cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 61 de la Ley 135 de 1943, reformado por la Ley 33 de 1946, comparezco ante vosotros, a presentar este alegato sobre las circunstancias de la demanda.

"Para no hacer demasiado extenso este alegato, comienzo por pedir que se tengan por reproducidos en él, todas y cada una de las objeciones que le hice a la demanda, después que fuí admitido como parte de la misma, y las cuales, en síntesis, son las siguientes:

"a) Defectuosa presentación de la demanda por no haberse precisado correctamente, quiénes son los demandantes y quiénes son los demandados. Por esta sola causa, no se le debió dar curso a la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 50 de la Ley 135 de 1943;

"b) El acto que es materia de la demanda, es un contrato privado de carácter civil y no administrativo, que no es demandable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino ante la justicia ordinaria;

"c) El término para demandar la nulidad de un contrato de esta clase, prescribió a los dos meses contados a partir de su publicación, la cual tuvo lugar el 4 de Octubre de 1968, en el número 16.212 de la Gaceta Oficial. (Art. 27 de la Ley 135 de 1943). La demanda se puso el 18 de Julio de 1969.

"d) El contrato demandado no puede ser confundido ni equiparado a un contrato administrativo, porque fué celebrado entre la Nación y el suscrito, sin interés ninguno para la comunidad, sino para beneficio mío, o sea, para la explotación de un astillero, para la construcción y reparación de barcos.

"A pesar de que desde el principio se debió rechazar la demanda en aras del principio de la economía procesal y que se debió declarar prescrita la acción, a la vez improcedente, el juicio se llevó a efecto con todas sus ritualidades, de suerte que se recibieron pruebas testimoniales, periciales y documentales. También se ha ordenado la presentación de alegatos. Seguidamente me referiré a las pruebas documentales.



"Las pruebas documentales se han dirigido a probar la existencia del contrato y a otras que nada tienen que ver con su validez y que son hijas de la infamia y encono personal del que las presentó ante las autoridades que no tenían competencia ni para recibirlas, ni para tramitarla, ni para fallarla.

"En el curso de este juicio, el Señor Procurador Auxiliar ha situado la cuestión en el hecho de que la concesión contenida en el contrato demandado comprende terrenos firmes en vez de playas, que es lo que él considera e interpreta que no han debido sido (Sic) otorgados en concesión, porque el Art. 10. de la Ley 35 de 29 de Enero de 1963 sólo otorga la ocupación de playas.

"Sería muy discutible que un contrato privado esté viciado de nulidad, celebrado entre la Nación y un particular por el hecho de que al conceder una concesión de playas para instalar muelles, astilleros, radas, piscinas, balnearios, cooperativas, campos deportivos, hoteles de turismo (Decreto Reformatorio No. 70 de 26 de Abril de 1968) salinas, criaderos de mariscos, y otras obras relacionadas con actividades que redunden en beneficio público, hayan quedado incluidas partes de tierra firme. Es física y materialmente imposible que todas estas obras tan disímiles en finalidades, actividades y propósitos, se puedan establecer, instalar o construir en la pura arena de la playa, en la orilla del mar o a donde alcanza la más alta marea de pleamar. Definitivamente esa no fue la idea o intención del legislador cuando dictó la ley para que las playas que son de la Nación o Estado, pudieran utilizarse para beneficio público y del Estado. Para llevar a cabo cualesquiera de las anteriores actividades, es necesario construir o instalar obras en tierra firme. El Gobierno está autorizado por la Ley, para permitir "la ocupación de playas para uso especial", cuando se trate de las obras que se mencionaron anteriormente, y puede otorgar a un concesionario el uso hasta de 25.000 metros cuadrados. Esta cifra también es indicativa de que el lote de playa, por fuerza tiene que tener además de agua de mar, arena, su buen pedazo de tierra firme donde construir o realizar la actividad. Por ejemplo: cada barco de 100 pies de eslora (largo) necesita mil metros cuadrados completamente a su alrededor, para que las grúas puedan maniobrar a su alrededor cargando las cuaderñas, las planchas de hierro, el motor de propulsión que va a ser depositado dentro de su sala de máquina, etc. Los talleres de tornería, que son aparatos de mucha precisión no pueden instalarse a la orilla del mar porque el salitre los destruiría indefectiblemente. Los barcos tienen que construirse en rellenos compactos o tierra firme cerca del mar para poder

botar los barcos al agua. Un astillero tiene talleres de carpintería, talleres de soldadura, plomería, de electricidad, de refrigeración, depósitos donde guardar planchas de hierro, ángulos, planchas, maderas para la construcción naval, herramientas para trabajar barcos, almacenes de repuestos, partes, accesorios, pinturas, etc., oficinas para la gerencia, para el administrador, para la contabilidad, para los dibujantes, arquitectos e ingenieros navales, salones donde los obreros y empleados pueden guarecerse de los aguaceros, lugares donde desvestirse, guardar sus ropas, servicios sanitarios, etc. En fin esta actividad requiere mucho espacio en tierra firme, y esa es precisamente la intención de la Asamblea Nacional de que se le permita al interesado el uso de playas y lotes de tierra firme adyacentes o contiguos, para poder desarrollar la industria o actividad, que es beneficiosa para el país.

"Parece que el ilustre demandante entiende por lote de playa el sector que está cubierto por arena. Por esa razón para probar su tesis, se limitó a pedir en el término de pruebas una inspección ocular, con la asistencia de testigos y peritos, para determinar "si los lotes o parte de ellos, objeto de la concesión impugnada, constituyen playas, o por el contrario, forma parte de tierra firme. Se ve claro que la intención del Señor Agente del Ministerio Público, era demostrar que en la concesión habían quedado incluso lotes de tierra firme y al resultar así, justificar su petición de nulidad del contrato.

"El resultado de la prueba podría ser de dos extremos: O que en la concesión no existían lotes de tierra firme, o que sí existían. En este último extremo, era nula la concesión por esta causa? A lo sumo podría considerarse que la concesión no era válida en la parte en que concedió terrenos que no se podían conceder de acuerdo con la Ley invocada para obtenerla. Pero no se puede considerar nulo el contrato por esta causa, porque las nulidades están clara y específicamente determinadas en la Ley y la que se ha querido demostrar no aparece en ella.

"Pero no hay necesidad de entrar en elucubraciones sobre si existe o no la posibilidad de anular el contrato, porque el resultado de la prueba de inspección ocular no puede ser más favorable de lo que es a mis intereses y contraria a lo que se propuso demostrar el Señor Procurador Auxiliar de la Nación.

"De los cuatro testigos que fueron examinados en presencia del Honorable Magistrado Dr. Pedro Moreno Céspedes y del Sr. Procurador Auxiliar, el Señor Daniel Díaz González dice que él puede dar pruebas fidedignas del lugar de Paitilla, porque lo conoce desde 1916.

Que donde ahora está el astillero había un manzanillal y un manglar donde diariamente entraba la marea. Dice que tenía su casita en la playa y vivía de la pesca y que todas las tierras del astillero son rellenos efectuados por particulares, Humberto Guadamuz y el Dr. Morales, y que jamás vió a ningún camión del Gobierno vaciar una piedra de relleno en el sitio del astillero.

"Don CELIO ROBINSON, quien vino a Panamá cuando tenía 2 años de edad y conoció el lugar donde está el astillero en 1957 y se acuerda que para llegar al lugar en donde estaban parados, había que caminar sobre unos palos que estaban sobre el agua y tierra blanda. Que todas las tierras estaban cubiertas por el mar cuando subía la marea. Que donde está el Edificio Presidente, había una ciénaga. Y que las tierras firmes quedaban muy lejos del sitio del astillero. El Sr. Gabriel PERALTA RYAL dice que conoce perfectamente el lugar de Paitilla en donde estaban practicando la diligencia, dice que el sitio del astillero fué rellenado por el Maestro Guadamuz y posteriormente por el Dr. Morales, que en ese estero y manglar nunca relleno el Gobierno ni una pulgada. Que detrás del astillero había una ciénaga y que fué rellenada para levantar el Edificio Presidente. Y terminó manifestando que "todo el terreno que han caminado es un terreno de playa cubierto por rellenos. . ."

"Don ANGEL ORTEGA VALDES dice que él conoce bien a Punta Paitilla, desde el tiempo de su padre. Dice que él trabajó en el astillero de Don Beto Guadamuz desde 1957. Y dice que para llegar a ese lugar tenía que bajarse donde don Samy o antiguo Hipódromo rompiendo monte por la loma donde está el Liceo, hasta llegar al manglar que relleno Don Beto. Que al lado de la playa que usaba para astilleros había una gran ciénaga que llegaba hasta donde está hoy el Edificio Presidente.

"Basados en estas declaraciones, de las cuales no transcribo otros datos más importantes, los peritos ALFONSO MANUEL DIAZ TABLATE, HERBERT GROOD DAVENPORT GONZALEZ y GILBERTO GONZALO DE ARCO GONZALEZ, después de hacer un examen detenido de los terrenos y guiados por sus propias experiencias, rindieron sus dictámenes por separado y conjuntamente llegando todos a la misma conclusión, de que los terrenos que fueron motivo de la concesión, constituyen playas en su origen, que fueron rellenas por esfuerzo privado de mi antecesor y mío. No se han emitido conceptos en el sentido de que las áreas de la concesión, estén constituidas por lotes de tierra firme. Y si ello fuere así, o sea que no se han concedido lotes de tierra firme, la demanda y la creencia

del señor Agente del Ministerio Público, carecen de fundamento legal y deben rechazarse.

"Antes de terminar este alegato, quiero anticipar mi concepto a un posible recurso a que podrían recurrir algunos particulares que esperan ansiosos que la Corte Suprema de Justicia me deprive del contrato, anulándolo, para caer como aves voraces de rapiña sobre los terrenos del astillero que fueron rellenos por Don Beto Guadamuz, a quién compré estas mejoras y derechos de posesión, terrenos que he mejorado notablemente a base de costosos rellenos. Estas obras constituyen una fuerte inversión de dinero y muchas horas de arduo trabajo, por estas razones nació el derecho de propiedad que tengo sobre las mejoras, las cuales no podrían ser apropiadas por otras personas, menos por un Gobierno respetuoso de los derechos de sus ciudadanos.

"La falaz e inverídica denuncia que hizo Honorio Quezada Martínez que dió orígenes a este juicio permitió que un corregidor, prevalecido de su posición se apropiara de un lote de terreno rellenado a mis costas y que otro corregidor abusando también de su puesto, empezó a repartir las tierras otorgadas en la concesión, para la construcción de casas brujas, privándome del uso o usufructo de mis mejoras y concesión, y no permitiendo el normal desarrollo de una industria necesaria en el desarrollo económico del país.

"Tanto la solicitud como los trámites subsiguientes hasta alcanzar la celebración del contrato número 55, llenaron todos los requisitos legales, basados en la Ley 35 de 1863, en el Decreto Reglamentario número 58 de 1963 y en el Decreto Reformatorio número 70 de 26 de Abril de 1968 que derogaron y sustituyeron disposiciones pertinentes del Código Fiscal.

"Por todo lo expuesto anteriormente, solicito muy respetuosamente se sirvan rechazar de plano la demanda del Sr. Procurador Auxiliar de la Nación.

Panamá, 10 de Octubre de 1969.

**Dr. Carlos Raúl Morales**

Procede ahora resolver lo conducente y a ello se pasa mediante las siguientes consideraciones:

Al ser admitido el Dr. Carlos Raúl Morales como parte en este negocio, presentó los reparos en escrito visible de fojas 58 a 62, los cuales resumimos así:

"a) Que la demanda debe ser rechazada por tres razones fundamentales:

"1a. Por defecto de forma, por no haberse designado debidamente la naturaleza de las partes demandante y demandada;



"2a. Por haber prescrito la acción que la Ley concede contra un contrato que trata de intereses subjetivos; (Art. 22, Ley 33 de 1946).

"3a. Que la acción propuesta no cae bajo la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque no se trata de anular un contrato administrativo, sino de anular un contrato de naturaleza civil o comercial, que debe ser revisado por la justicia ordinaria".

El recurso administrativo de nulidad tiene como objeto que el más alto Tribunal jurisdiccional como guardian del orden constitucional y legal anule los actos que en cualquier forma lo quebranten. Por consiguiente, se demanda, pués contra el **acto administrativo**, por ello el reparo formulado en el sentido que el recurso adolece de defecto de forma por no haberse designado debidamente la naturaleza de las partes demandante y demandada carece de asidero legal.

Tampoco le asiste razón al Dr. Morales en su segundo reparo ya que en los recursos de nulidad no existe término de prescripción para el ejercicio de los mismos.

En cuanto al tercero y último reparo considera la Sala que el recurso de nulidad promovido por el Señor Procurador Auxiliar de la Nación se endereza contra un acto creador de una situación jurídica general ya que al Gobierno Nacional en el Contrato impugnado se le acusa de ceder como playa, parte de lotes que son tierras patrimoniales nacionales, cuyo uso, ocupación, arrendamiento o adjudicación a título oneroso, se regula por disposiciones del Código Fiscal y mediante los trámites de licitación pública, y por ello es aducible este recurso de nulidad.

Ahora precisa analizar el fondo de este negocio.

El Contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y Carlos Raúl Morales es del siguiente contenido:

#### "CONTRATO NUMERO 55

"Entre los suscritos, a saber: Alfredo Alemán Jr., varón, mayor de edad, panameño, casado, portador de la Cédula de Identidad Personal No. 8-107-438, en su carácter de Ministro de Hacienda y Tesoro, en nombre y representación del Gobierno Nacional, debidamente autorizado por la Resolución Ejecutiva No. 276, de 27 de septiembre de 1968, y de conformidad con la Ley 35 de 29 de enero de 1963, modificada por el Decreto No. 58, de 3 de abril de 1964, y el Decreto No. 70 de 26 de abril de 1968, que reforma el Decreto No. 58, antes citado, quien en adelante se denominará La Nación, por una parte y, por la otra Carlos Raúl Morales, varón, mayor de edad, panameño, abogado e industrial, con Cédula de Identidad Personal No. 8-21-417, en su propio nombre, quien

en adelante se llamará El Concesionario, se celebra el siguiente Contrato, de acuerdo con las Cláusulas siguientes:

"Primera: La Nación otorga al Concesionario el derecho de ocupar dos (2) lotes de playa, que se describen de la siguiente manera:

"Lote "A": Partiendo del punto "F", que queda en el hombro derecho del final de la calle de asfalto, que conduce a la planta de procesamiento de asfalto de la CAM, con un rumbo Sur 71°40' Oeste y una distancia de 51.40 metros se llega al punto "C", de este punto, con un rumbo Sur de 04°20' Este y una distancia de 68.00 metros se llega al punto "F", de este punto, con un rumbo Sur 40°32' Oeste y una distancia de 59.50 metros, se llega al punto "A", colindando por estos lados, del punto "F" al punto "A" con calle de asfalto y terrenos de la finca No. 8966.

Del punto "A", con un rumbo de 58°45' Este y una distancia de 64.00 metros, se llega al punto "B" de este punto, con un rumbo Sur 45°24' Este, y una distancia de 217.00 metros se llega al punto B1; colindando por estos lados del punto "A" al punto "B-1" con la finca 8966 y la playa del Océano Pacífico. Del punto B-1, con un rumbo Norte 47°57' Este y una distancia de 53.00 metros, se llega al punto C-1, colindando por este lado con la playa del Océano Pacífico. Del punto C-1, con un rumbo Norte 48°57' Oeste y una distancia de 229.00 metros se llega al punto "C", de este punto, con un rumbo Norte 57°31' Este y una distancia de 55.30 metros, se llega al punto "D", de este punto, con un rumbo Norte 26°58' Oeste y una distancia de 50.00 metros se llega al punto "E", de este punto con un rumbo Norte 17°37' Oeste y una distancia de 57.00 metros se llega al punto "F", tomado como punto de partida, colindando por estos lados con la playa del Océano Pacífico y terrenos del Aeropuerto de Paitilla. Superficie: 20.000 metros cuadrados (2 Hectáreas).

"Lote "B": Para la Oficina de la Gerencia.

"Linderos y medidas: Norte: Finca No. 8966 y mide 10.00 metros; Sur: Calle de asfalto y mide 10.00 metros; Este: Finca 8966 y mide 20.00 metros; y Oeste: Cerca de alambre del edificio Presidente y mide 20.00 metros. Superficie: 200 metros cuadrados.

"Segunda: El área de playa antes descrita será utilizada por el Concesionario, para instalar un Astillero para la construcción y reparación de toda clase de barcos pesqueros, de cabotaje y yates de madera y de acero. Instalará también un dique de carena con carro



sobre ruedas, de una capacidad de 100 toneladas, y cualquier otro negocio lícito.

"Tercera: El Concesionario queda obligado a dar al uso público la servidumbre de la obra o construcción, siempre que a juicio del Organismo Ejecutivo deba imponerse tal servidumbre, por requerirlo así los intereses del fisco y de la comunidad.

"Cuarta: El Concesionario no adquiere privilegio o monopolio alguno por la concesión que se le otorga y en consecuencia, cualquier otra persona natural o jurídica, puede hacer en las playas las mismas construcciones para explotarlas en competencia, bajo los mismos términos y condiciones que las otorgadas al Concesionario, pero sin derecho a invadir el área dentro de la cual ejerce legítimamente sus actividades otra concesionaria.

"Quinta: El permiso de ocupación que se otorga no constituye una enajenación de dominio ni el ocupante puede fundar en él un derecho a prescribir.

"Sexta: El derecho otorgado al Concesionario para instalar un Astillero en área determinada en la Cláusula Primera, no puede cederse a otra persona, sin la aprobación del Organismo Ejecutivo, mediante Resolución dictada por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. La cesión hecha por el Concesionario a un tercero sin la autorización del Organismo Ejecutivo dará lugar a la rescisión del presente contrato.

"Séptima: La concesión dada por este medio durará un término de veinte (20) años, el cual comenzará a regir a partir de la publicación de este Contrato en la Gaceta Oficial.

"Octava: Se entenderá renunciado el permiso de ocupación cuando el Concesionario no haga de él dentro de los seis (6) meses siguientes a su concesión o cuando después de haberlo solicitado, deja de pasar más de un año sin hacerlo.

"Novena: Si antes de vencerse el término de la concesión el Estado necesitare ocupar toda o parte del área concedida para la ejecución de una obra cuya construcción haya sido declarada de utilidad pública o interés social, podrá unilateralmente declarar terminada la concesión, pero antes de ocupar el lote o la parte del mismo que fuese a utilizar, indemnizará al concesionario el valor de las obras que resulten afectadas. El procedimiento en este caso será el que señala la Ley 57 de 1946.

"Décima: Las obras o mejoras que haga el Concesionario sobre los lotes de playa concedidas, no podrán inscribirse en el Registro Público.

"Décima-Primera: Esta concesión no exime al Concesionario del pago de Impuestos de

Inmuebles, de la Renta, de Registro, de timbres fiscales ni de ningún otro impuesto o contribución respecto a la clase de bienes que tenga en operación o financiamiento.

"Décima-Segunda: El plazo establecido en los contratos para las concesiones que se otorgan para el establecimiento de obras o negocios en lotes de playas podrá ser renovado a su vencimiento, siempre que el concesionario haya cumplido fielmente sus obligaciones contractuales y la continuación de la actividad y las obras de dicho concesionario sean beneficiosas para la comunidad o favorezcan los intereses nacionales.

"Décima-Tercera: Esta concesión no afecta los derechos del Gobierno en materia fiscal, de policía, de sanidad o de régimen Administrativo.

Décima-Cuarta: El Concesionario ha cumplido con todos los requisitos exigidos por las disposiciones legales vigentes.

"Décima-Quinta: Este Contrato necesita para su validez la aprobación del Excmo. señor Presidente de la República y el refrendo del señor Contralor General de la República.

"Décima-Sexta: Se hace constar que el Concesionario adhiere timbres por la suma de B/. 10.00 al original de este Contrato de conformidad con lo que establece el Ord. 2o. del Art. 372 del Código Fiscal

"Para constancia y prueba de conformidad se extiende y firma el presente contrato en la ciudad de Panamá, a los treinta días del mes de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho.

El Ministro de Hacienda y Tesoro,

**Alfredo Alemán Jr.**

El Concesionario

**Carlos Raúl Morales**  
Ced. No. 8-21-417

República de Panamá.- Contraloría General de la República.- Panamá, 30 de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho.

Refrendado:

**Olmedo A. Rosas,**

Contralor General de la República.  
República de Panamá.- Organismo Ejecutivo Nacional.  
Presidencia.- Panamá, seis de mayo de mil novecientos sesenta y ocho.

Aprobado:

**Marco A. Robles**

El Ministro de Hacienda y Tesoro,  
**Alfredo Alemán Jr."**

Precisa examinar la disposición legal que según el recurrente viola el contrato antes transcrito.  
**Artículo 1o. de la Ley 35 de 29 de enero de 1963:**

Algunos bienes pertenecen al Estado por disponerlo así la Constitución Nacional y las leyes de la República, tales como los ríos, las playas, las minas, los bosques por encontrarse bajo o en la superficie en la cual ejerce su soberanía, forman parte de la corporación territorial del Estado. De otro lado, son baldíos y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño.

A este respecto es importante advertir que en la República de Panamá, como en los demás países de América, la propiedad privada derivó o provino de la propiedad inmanente del Estado: En efecto: la conquista significó el ingreso al patrimonio de las Coronas colonizadoras de los vastos territorios del Continente Americano. En lo que hace relación al dominio español, las leyes de la época consagraron distintos sistemas de distribución de esas tierras como reconocimiento al trabajo, o a los esfuerzos realizados en beneficio del imperio conquistador. Mediante ellos el dominio sobre la porción explotada o concedida salía del patrimonio estatal y se localizaba en cabeza del beneficiario: nacía la propiedad privada por un desprendimiento de la propiedad pública o estatal. Hoy día aún existen grandes extensiones nacionales que pertenecen al Estado y que mediante el procedimiento conocido genéricamente con el nombre de "adjudicación de baldíos" realizado una vez cumplidos los requisitos exigidos en las leyes sobre la materia, van saliendo del patrimonio estatal para constituirse en propiedad privada de aquellas personas que las explotan económicamente y a quienes la administración nacional, encargada de esa tarea les va entregando los respectivos títulos. En cuanto a las playas estas siempre pertenecen al Estado y son de uso público y por consiguiente expresa el artículo 209 de la Constitución Nacional que "no puede ser objeto de apropiación privada".

Pero así mismo, las playas son bienes estatales de aprovechamiento libre y común, sujeto a la reglamentación que establezca la ley de conformidad con el ordinal 1o. del mencionado artículo 209 de la Constitución Nacional.

El artículo 1o. de la Ley 35 de 1963 es complementario del artículo 209 de la Carta Magna. Esa disposición legal sólo permite al Gobierno Nacional conceder al sector privado, lotes de playa para ciertos fines.

Precisa ante todo hacer un análisis de la solicitud que formuló el Dr. Carlos Raúl Morales, al Ministerio de Hacienda y Tesoro tendiente a obtener "permiso o la concesión de ocupación de un lote de playa propiedad del Gobierno Nacional por el término de 20 años, con el fin de instalar un astillero". Dice así la referida solicitud:

**"SEÑOR MINISTRO DE HACIENDA Y TESORO:**

**"Yo, CARLOS RAUL MORALES,** panameño, abogado e industrial, con cédula No. 8-21-417, con oficina en la Avenida B No. 41, atentamente expongo:

**SOLICITUD:** Solicito se sirva otorgarme permiso o la concesión de ocupación de un lote de playa de propiedad del Gobierno Nacional por el término de 20 (veinte) años, con el fin de instalar un astillero.

**UBICACION:** El mencionado lote está ubicado al final de la Punta Paitilla, a la orilla del Océano Pacífico, contiguo al final de la pista de aterrizaje del Aeropuerto Nacional Marco A. Gelabert, al costado de la cerca Sur, de alambre, del Edificio Presidente, y una barriada de emergencia.

**MEDIDAS, LINDEROS Y COLINDANCIAS:** Se toma como punto de partida un poste hueco de hierro enterrado en el hombro derecho del final de la calle de asfalto, que conduce a la Planta de Procesamiento de Asfalto de la C. A. M., que conjuntamente con otros postes enterrados al final de la calle, cierran el paso de vehículos para que no puedan penetrar a la pista del Aeropuerto de Paitilla. Este punto aparece en el plano adjunto distinguido con una (F). Partiendo de este punto en dirección a la planta de asfalto, por toda la orilla de la calle, rumbo S-71° 40' W, se miden 51.40 metros hasta llegar a un punto situado en la cabecera sur-este de la alcantarilla que atraviesa la calle de asfalto, constituyendo el punto (G). Esta medida conjuntamente con las dos medidas siguientes que inmediatamente se transcriben, hasta llegar al árbol de Higo, constituyen el lindero Norte cuyas colindancias son la calle de asfalto y terrenos firmes de la Finca 8966, Tomo 282, Folio 278, donde está ubicada la planta de asfalto de la C. A. M. Del punto (G) continuando rumbo S-04° 20', se miden 68 metros hasta llegar al punto (E). De este punto en dirección S-40° 32' W, se miden 59.50 metros hasta llegar al árbol de Higo, o punto (H). De este árbol en dirección S-58° 45' E., se miden 64.00 metro hasta llegar al punto (B), de este punto, por toda la playa rumbo N-45° 24' W, se miden 217.00 metros hasta llegar 1 punto (B-1). Estas dos últimas medidas constituyen el lindero del Oeste y colinda con casas de madera de la barriada de emergencia y playa hasta llegar a la marca de la más baja marea; del punto B-1 rumbo S-47° 57' W, se miden 53.00 metros hasta llegar al punto (C-1) constituyendo el lindero Sur, y colinda en toda su extensión, únicamente con la baja mar; aquí hay una profundidad promedio de 20 pies; del punto (C-1) al punto (C) se miden 229.00 metros rumbo S-48° 57' W; del punto (C) en



dirección N-57° 71' E., se miden 55.00 metros hasta llegar al punto (D); de aquí en dirección N-266° 80' se miden 50.00 metros hasta llegar al punto E, de este punto rumbo N-17° 37' se miden 57.00 hasta llegar al punto (F) o sea el punto de partida constituyendo el lindero del Este, colindando con la playa y terrenos del aeropuerto de Paitilla. Área: Dos hectáreas o sean 20.000 metros cuadrados. Además de lo anterior se solicita la concesión de ocupación de un pequeño lote, que cubrían las altas mareas, hoy día completamente relleno y habilitado, para instalar la oficina de la gerencia y administración del astillero. Está situado al final de la cerca de alambre del Edificio Presidente, al borde de la calle de asfalto, casi en su final. Colinda al norte con la finca 8966 y mide 10.00 metros; por el Sur colinda con la calle de asfalto y mide 10.00 metros; por el este colinda con una casa de madera techo de zinc y piso de cemento y con el patio y mide 20 metros, y por el Oeste colinda con la cerca de alambre del Edificio Presidente y mide 20 metros. Tiene un área de 200 m.

**"AREA TOTAL SOLICITADA:** Dos hectáreas (doscientos metros). (Sic).

**CLASE DE OBRA:** Se proyecta instalar y reparar toda clase de barcos pesqueros, de cabotaje y yates de madera y de acero. Se instalará una troja marina o dique de carena con carro sobre ruedas, con capacidad para 100 toneladas.

**"COSTO DE LA OBRA:** Las maquinarias, equipos, instrumentos, herramientas, talleres, oficina y demás instalaciones tienen un valor aproximado de B/. 50.000.00, el dique de carena o troja tendrá un valor aproximado de B/. 10.000.00, que sumados dan un total de B/. 60.000.00.

**"BENEFICIOS EN BIEN DE LA NACION:**

Algunos de los beneficios que recibirá la Nación serán los siguientes: a) se mejorará el lote, continuando los grandes rellenos que se han realizado, alcantarillados, desagües y se mantendrá absoluta limpieza sobre la orilla de la playa; b) se mantendrá control sobre el área solicitada, evitando la proliferación de casas brujas que han invadido totalmente ese sector; c) se instalará una industria que construirá barcos de madera y de acero para la pesca, cabotaje y deportivos para la exportación. La demanda en el mundo por barcos pesqueros supera la oferta, debido al impulso que los diferentes países y organismos internacionales han imprimido a la pesca marítima industrial; d) se construirán barcos pesqueros para reemplazar los viejos y obsoletos de nuestra flota pesquera, por unidades modernas, de mayor capacidad, autonomía, velocidad, potencia y seguridad; e) Panamá se ha

convertido en el punto favorito donde se compran camaroneros usados y nuevos para trabajarlos en Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Venezuela, Ecuador, Las Guayanas y el Brasil en la América. En Asia trabajan barcos construidos en Panamá, en lugares como India, Pakistán, Kuwait y en los Golfos Pérsicos y de Akaba. La venta de los pesqueros viejos reparados producirán nuevamente divisas al país y a los armadores vendedores les proporcionará fondos para construir sus barcos nuevos y modernos; f) Se proyecta la construcción y financiamiento no sólo de barcos camaroneros sino también de pesca de pescado blanco de mesa y del atún. Industrias que a pesar de que producen óptimos beneficios no se han iniciado todavía en Panamá en escala industrial. El consumo de pescado libertará la carne de res pudiendo exportarse, para proporcionar divisas al país; h) señala el artículo 5 del Decreto Reglamentario No. 58 de 3 de Abril de 1964 que "Las concesiones que se otorgan para uso de lotes de playas no exime al concesionario del pago de los impuestos de inmuebles, sobre las mejoras que se llevan a cabo, de la Renta, de Registro, timbres fiscales, ni de ningún otro impuesto o contribución respecto a la clase de bienes que tenga el concesionario". En otras palabras el concesionario paga o debe pagar los impuestos mencionados y además está obligado a pagar impuestos municipales, placas, Seguro Social, etc. Todo lo anterior beneficia a la Nación. Esta legislación con especialidad el Decreto Reformatorio No. 70 de 26 de Abril de 1968, han sido incentivos efectivos en el desarrollo de industrias y comercios en las playas y riberas de la Nación. La sabia medida permite a los particulares aprovechar el patrimonio inalienable del Estado, que son las aguas marítimas, playas y riberas, sin costo alguno, pero a su vez el concesionario, está obligado a producir y a contribuir con el sostenimiento del Gobierno Nacional. Las industrias han sido las fuerzas más dinámicas como contribuyentes del Estado y son consideradas como motores en el desarrollo nacional. También ha correspondido a la iniciativa privada elevar el nivel de vida del panameño, principio económico derivado del precepto legal promulgado por el Artículo 225 de la Constitución Nacional que establece que: "El ejercicio de las actividades económicas corresponde particularmente a particulares. . . " El Decreto Reformatorio No. 70, audazmente complementa el precepto constitucional anterior porque desarrolla el mandato, proporcionándole al inversionista seguridad, respaldo y confianza en su inversión. Las playas eran intocables. Eran inútiles, inprovechables. No se había legislado. Ya hay legislación y verdaderamente acertada. Esta legislación era una necesidad, ha sido un enca-



ramiento del Gobierno a la realidad, que culminará rindiendo incalculables beneficios económicos y sociales a los panameños. El montaje de astilleros en el país es de suma importancia porque viene a satisfacer una necesidad apremiante, primordial e inaplazable que es el desarrollo de la pesca integral en todo el territorio nacional. Es tan importante el desarrollo de la pesca en nuestro país, como el de la agricultura o la ganadería. Panamá tiene dos océanos repletos de peces. Han sido aprovechados por naciones extranjeras, porque no tenemos los medios para aprovechar nuestros recursos naturales del mar. Los astilleros son fábricas de barcos que son los únicos medios usados en la actualidad para aprovechar nuestra riqueza marina, que apenas se ha empezado a explotar. La pesca marítima en escala industrial, en completo desarrollo, será además de procurar proteínas y alimentos nutritivos mejorando notablemente la dieta del panameño, será la mayor tributaria de rentas fiscales.

Ha sido constante preocupación de diferentes Gobiernos de muchos países procurar el desarrollo de la pesca, que han procurado subsidios a sus astilleros para que produzcan barcos de pesca para que se dediquen a la explotación de los mares.

**BENEFICIOS A LA COMUNIDAD:** El astillero proporcionará: a) empleos a profesionales tales como ingenieros y arquitectos navales, proyectistas, calculistas, dibujantes, inspectores, etc.; b) a mecánicos, mecánicos torneros, soldadores, carpinteros, ebanistas, técnicos en refrigeración, pintores, contabilistas, secretarios, ayudantes en los diferentes ramos y a mano de obra no especializada; c) a los egresados de los cursos acelerados del IFARHU; d) comercios e industrias nacionales se beneficiarán porque suplirán al astillero de sus artículos, mercancías, productos, maquinarias, materiales, artefactos y repuestos; e) alrededor del sitio del astillero se establecerán pequeños comercios, restaurantes, tiendas, abarroterías, barberías, sastrerías, etc. f) este proyecto proporcionará estabilidad económica a una gran cantidad de familias panameñas, porque les generará empleos o entradas directa o indirectamente, elevando por consiguiente su standard de vida porque logran aumento de sus ingresos per cápita; g) todo el personal gastará la mayor parte de sus ingresos en los comercios locales; algunos de los beneficiarios ahorrarán hasta obtener su independencia económica convirtiéndolos en pequeños propietarios; h) en Panamá hay más de 400 barcos entre pesqueros y de cabotaje que carecen de estaciones de servicios o astilleros donde repararse adecuadamente. Pesqueros colombianos, costarricenses, nicaragüenses y norteamerica-

nos necesitan que en Panamá se establezcan astilleros porque en Panamá hay toda clase de piezas de repuestos que no logran obtener en sus países para reparar sus naves.

"Tenemos una vasta experiencia en la pesca, reparación y construcción de barcos pesqueros y estamos seguros de que los resultados del éxito de esta nueva industria dependen fundamentalmente de la decisión del Gobierno.

**"DISPOSICIONES LEGALES:** Baso esta solicitud en las siguientes disposiciones legales: Artículo 209, parágrafo 1o.; Artículo 211, 225, acápite b) de la Constitución Nacional; Ley 35 de 29 de Enero de 1963, Decreto Reglamentario No. 58 de 3 de abril de 1964; Decreto Reformatorio No. 70 de 26 de Abril de 1968.

Del Sr. Ministro muy atentamente,

(Fdo.) Dr. Carlos Raúl Morales,  
J. S. D.

Panamá, 29 de Julio de 1968".

Como resultado de esa solicitud el Ministerio de Hacienda y Tesoro expidió la Resolución No. 276 de 27 de septiembre de 1968, mediante la cual resolvió "Conceder permiso al Dr. Carlos Raúl Morales, de generales conocidas, para que ocupe dos (2) lotes de playa localizados en Punta Paitilla, cerca del Aeropuerto "Marcos A. Gelabert". Dicha Resolución expresa lo siguiente:

**"REPUBLICA DE PANAMA**  
**ORGANO EJECUTIVO NACIONAL**  
**MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO**  
**DIRECCION DE ASUNTOS FINANCIEROS**  
**RESOLUCIONN No. 276**

Panamá, 27 de Sept. de 1968.

El señor CARLOS RAUL MORALES, varón, mayor de edad, panameño, abogado e industrial, portador de la Cédula de Identidad Personal No. 8-21-417, en memorial de 29 de julio de 1968, dirigido al Ministerio de Hacienda y Tesoro, solicitó, en su propio nombre, que se le conceda permiso para usar dos (2) lotes de playa, distinguido como LOTE "A" Y LOTE "B", ubicados al final de la pista de aterrizaje del Aeropuerto "Marco A. Gelabert" en Paitilla, al costado de la cerca Sur de alambre del Edificio Presidente y una barriada de emergencia de dicha Urbanización; el primero de una superficie de 20.000 metros cuadrados y el segundo de una superficie de 200.00 metros cuadrados (sic) o sea un total de 20.200 metros cuadrados.

"El área solicitada por el señor Carlos Raúl Morales será utilizada para instalar un Astillero para la construcción y reparación de toda clase de barcos pesqueros, de cabotaje y

yates de madera y de acero. Instalará también un dique de carena con carro sobre ruedas, de una capacidad de 100 toneladas y realice cualquier otro negocio lícito que beneficie a la comunidad.

"La instalación del Astillero será por cuenta del Concesionario y su reglamentación estará sometida a las condiciones que pacten con la Nación mediante el Ministerio de Hacienda y Tesoro. El peticionario o concesionario deberá presentar un plano del área afectada, conforme a los planos que puedan o existan en la Comisión Catastral, debidamente aprobado por el Departamento de Caminos, Aeropuertos y Muelles y por la Oficina de Sanidad, de conformidad con los requisitos exigidos por las disposiciones legales vigentes.

"El concesionario quedará obligado a dar el uso público la servidumbre de las obras de construcción, siempre que a juicio del Organismo Ejecutivo deba imponerse tal servidumbre, por requerirlo así los intereses del fisco y de la comunidad.

"El área de cada concesión no podrá ser mayor de 25.000 metros cuadrados y el término no mayor de veinte (20) años.

"En el contrato se incluirá una cláusula que establezca que en virtud del mismo el concesionario no adquiere privilegio o monopolio alguno, y que, en consecuencia, cualquier otra persona natural o jurídica puede hacer las mismas construcciones, para explotarlas en competencia bajo los mismos términos y condiciones que las otorgadas a las anteriores, pero sin derecho a invadir el área dentro de la cual ejerce legítimamente sus actividades otro concesionario.

"Ninguno de los contratos celebrados con base en la Ley No. 35 de 29 de Enero de 1963 podrá conceder derecho alguno con carácter perpetuo sobre los bienes de uso público.

"El permiso de ocupación que se otorga no constituye una enajenación del dominio ni el ocupante puede fundar en él un derecho a prescribir.

"El derecho que se otorga al Concesionario para instalar un Astillero en el área solicitada no puede cederse a otra persona, sin la aprobación del Organismo Ejecutivo, mediante Resolución dictada por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. La cesión hecha por el Concesionario a un tercero sin la autorización del Organismo Ejecutivo, dará lugar a la rescisión del contrato.

"Se entenderá renunciado el permiso de ocupación cuando el concesionario no haga uso de él dentro de los seis (6) meses siguientes a su concesión o cuando después de haberlo soli-

citado, deja de pasar más de un año sin hacerlo.

"Si antes de vencerse el término de la concesión el Estado necesitare ocupar toda o parte del área concedida para la ejecución de una obra cuya construcción haya sido declarada de utilidad pública o interés social, podrá unilateralmente declarar terminada la concesión, pero antes de ocupar el lote o la parte del mismo que fuese a utilizar, indemnizará al concesionario el valor de las obras que resulten afectadas. El procedimiento en este caso será el que señala la Ley 57 de 1946.

"Las obras o mejoras que haga el Concesionario sobre los lotes de playa concedidos, no podrán inscribirse en el Registro Público.

"Esta concesión no exime al Concesionario del pago del Impuesto de Inmuebles, de la Renta, de Registro, de Timbres Fiscales ni de ningún otro impuesto o contribución respecto a la clase de bienes que tenga en operación o financiamiento.

"El plazo establecido en los contratos para las concesiones que se otorgan para el establecimiento de obras o negocios en lotes de playas podrá ser renovado a su vencimiento, siempre que el concesionario haya cumplido fielmente sus obligaciones contractuales y la continuación de la actividad y las obras de dicho concesionario sean beneficiosas para la comunidad o favorezcan los intereses nacionales.

"Esta concesión no afecta los derechos del Gobierno en materia fiscal, de policía, sanidad o de régimen administrativo.

"El concesionario debe cumplir con todos los requisitos exigidos por las disposiciones legales vigentes.

"Por las razones expuestas.

## R E S U E L V E :

"1o. CONCEDER permiso al Doctor CARLOS RAUL MORALES, de generales conocidas, para que ocupe dos (2) lotes de playa localizados en Punta Paitilla, cerca del Aeropuerto "Marco A. Gelabert", mencionados en la parte motiva de esta Resolución, cuya descripción se hará en el Contrato respectivo.

"2o. Que el Gobierno Nacional está vivamente interesado en promover el turismo, fomentar la construcción de muelles, astilleros, dársenas, etc., mediante concesiones a personas naturales o jurídicas del uso de playas que con patrimonio inalienable de la Nación, mediante contrato hasta por 20 años pudiendo ocupar cada concesionario un área hasta de 25.000 metros cuadrados para desarrollar dichas actividades.



"Fundamentos legales: Art. 209 de la Constitución Nacional; Ley 35 de 29 de Enero de 1963 reglamentada por el Decreto No. 58 de 3 de Abril de 1964 y este Decreto a su vez reformado por el Decreto No. 70 de 26 de Abril de 1968.

REGISTRESE, COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE,

MARCO A. ROBLES,

El Ministro de Hacienda y Tesoro.

ALFREDO ALEMAN Jr."

En cumplimiento de la Resolución Ejecutiva No 276 de 27 de septiembre de 1968 antes transcrita, el señor Ministro de Hacienda y Tesoro celebró Contrato No. 55 de 30 de septiembre de 1968, con el señor Carlos Raúl Morales, mediante el cual le concede "el derecho de ocupar dos lotes de playa" tal contrato, copiado páginas atrás según el señor Procurador Auxiliar de la Nación, incluye una porción de tierra firme.

El 9 de octubre de 1968, el abogado Honorio Quesada Martínez envió al señor Presidente de la República el siguiente memorial.

**"A SU EXCELENCIA EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA:**

Yo, HONORIO QUESADA MARTINEZ, varón, mayor de edad, casado, panameño, portador de la cédula de identidad personal No. 8-99-235, ABOGADO en ejercicio, con oficina profesional en la Planta Alta del Banco Nacional de Panamá, Sucursal de Río Abajo, donde recibo notificaciones personales, por este medio y en mi propio nombre y representación me dirijo a Ud. con todo el respeto que su alta investidura se merece, por intermedio de su Excelencia el señor Ministro de Hacienda y Tesoro, a fin de solicitarle se sirva ordenar que se tomen todas las medidas necesarias para que sea rescindido el contrato administrativo No. 55 de 30 de Septiembre próximo pasado, celebrado entre la Nación y el señor CARLOS RAUL MORALES, en virtud del cual se le concedió al señor MORALES la ocupación y uso de dos lotes de playa de una superficie de 2 hectáreas para dedicarlos a la construcción y reparación de toda clase de barcos (astillero) en punta paitilla.

**"RAZONES DE HECHO EN QUE SE FUNDA LA PRESENTE SOLICITUD.**

Primera: Debidamente autorizado por la Resolución Ejecutiva No. 276 de 27 de Septiembre de 1968, y de conformidad con la Ley 35 de 29 de Enero de 1963 modificada por el Decreto No. 58 de 3 de Octubre de 1964 y el Decreto

No. 70 de 26 de Abril de 1968, que reformó el Decreto No. 58 antes citado, el señor Ministro de Hacienda y Tesoro ALFREDO ALEMAN Jr., en representación de la Nación, celebró el contrato administrativo No. 55 de 30 de septiembre de 1968 con el señor CARLOS RAUL MORALES, en virtud del cual la Nación concedía a dicho señor por el término prorrogable de 20 años, la ocupación y el uso de dos lotes de playa, ubicados en Paitilla ciudad capital, colindantes con el edificio conocido como "Hotel Presidente".

Segunda: El contrato celebrado tuvo como antecedente, la solicitud previa que hiciera el señor CARLOS RAUL MORALES al Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El Ministerio en referencia exigió al señor MORALES el cumplimiento de todos los requisitos de ley pertinentes para que dicha concesión pudiese ser autorizada, cumpliendo el citado señor con todos ellos como consta en el expediente respectivo que reposa en los archivos del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Tercera: Lo que no se explica señor Presidente, es cómo pudo ser aprobado dicho contrato, ya que en dicho sector de playa habitan desde hace más de diez años varios cientos de personas, conformando lo que se denomina comúnmente en nuestro medio "una barriada de emergencia social". Al parecer el señor MORALES con la colaboración de los distintos jefes de los departamentos cuya aprobación del proyecto es necesaria por ley, sorprendieron la buena fé del Ministro ALFREDO ALEMAN Jr., ya que ello puede deducirse de la lectura de parte del texto de la solicitud hecha por el señor MORALES al Ministerio de Hacienda y Tesoro, cuando literalmente dice así: "He cumplido con todo lo dispuesto por las disposiciones legales pertinentes y vigentes, tales como inspección ocular por el Jefe del Departamento de Seguridad de Aeronáutica Civil el Jefe o Administrador del Aeropuerto Marcos A. Gelabert, el Ingeniero Harris Díaz encargado de la división de Aeropuertos, por dos peritos nombrados por el Ministerio de Hacienda y por otro nombrado por el señor Contralor General de la República. Los planos del proyecto fueron aprobados por el Director General del Departamento de Caminos, Aeropuertos y Muelles del Ministerio de Obras Públicas. También fue aprobado el Proyecto por el Instituto de Vivienda y Urbanismo y por la oficina de sanidad". Lo lógico y natural hubiera sido que no fuese aprobada la solicitud del señor CARLOS RAUL MORALES, por existir de por medio razones de tipo social, como lo son la existencia en dicho sector adjudicado de una "barriada de emergencia social", realidad de la cual hicieron abstracción todos los jefes de



Departamentos cuyas certificaciones o permisos exige la ley.

**"Cuarta:** Es fácil comprobar la mala fé que al parecer animaba y anima las intenciones del señor MORALES de apropiarse de esos lotes de propiedad de la Nación, cuando en su solicitud dirigida al Ministro de Hacienda y Tesoro, reconoce la existencia de la barriada de emergencia al plantear lo siguiente: "BENEFICIOS EN BIEN DE LA NACION." Algunos de los beneficios que recibirá la Nación serán los siguientes: a) ..... b) se mantendrá control sobre el área solicitada, evitando la proliferación de "casas brujas" que han invadido totalmente ese sector. Como se vé el señor CARLOS RAUL MORALES acepta la existencia de la comunidad de que hablamos. No puede haber proliferación de esas "casas brujas", porque ya dicho sector se encuentra completamente habitado, no sólo por los desposeídos de las riquezas, sino por el mismo señor MORALES, quien a sabiendas de que no le es dado construir en dicho lugar por tratarse de playas nacionales, ha edificado y terminado un chalet por un valor aproximado de B/. 15.000.00 y se encuentra en la actualidad terminando otro en el mismo lugar (parte de atrás del Hotel Presidente); el contrato que tiene en la actualidad no le permite la ejecución de tales obras, sin embargo el señor MORALES antes de lograr su firma, es decir con anterioridad al 30 de Septiembre del presente año, ya había edificado en dicho sector, al lado y entre las llamadas "casas brujas". Las intenciones del señor CARLOS RAUL MORALES no pueden ser más evidentes; apropiarse mediante el aprovechamiento del contrato que ahora tiene, de un globo de terreno de más de 2 hectáreas y con un valor aproximado de medio millón de balboas B/. 500.000, edificando todo lo que le sea posible, desalojando poco a poco a los menesterosos que allí viven. Es más el chalet construido y terminado y de propiedad del señor CARLOS RAUL MORALES ha obstruido completamente la construcción de un proyecto de calle del Instituto de Vivienda y Urbanismo y de la Sección de Caminos, Aeropuertos y Muelles del Ministerio de Obras Públicas, puesto que ha construido el chalet precisamente en todo el medio del lugar donde debía continuar la calle en proyecto. Todo ello sin que mediara la queja de ningún funcionario público. Debe ordenarse de acuerdo con la ley la demolición de dicho chalet.

#### **"RAZONES DE DERECHO EN QUE SE FUNDA ESTA SOLICITUD:**

"La cláusula novena (9) del contrato citado establece lo siguiente: "Si antes de vencerse el término de la concesión el Estado

necesitase ocupar toda o parte del área concedida para la ejecución de una obra cuya construcción haya sido declarada de utilidad pública o de interés social, podrá unilateralmente declarar terminada la concesión, pero antes de ocupar el lote o la parte del mismo que fuere a utilizar, indemnizará al concesionario el valor de la obra que resulten afectadas. El procedimiento en este caso será el que señala la ley 57 de 1946". Acogiéndose a esta cláusula el Estado puede rescindir automáticamente este lesivo contrato administrativo que perjudica visiblemente el interés social y público de cientos de personas que por cuestiones circunstanciales de la vida se encuentran viviendo en condiciones materiales bastante lastimosas. El interés social de que nos habla la cláusula en mención, está en este caso más que probado y justificado para rescindir el citado contrato por parte del Estado.

"Por otra parte desde el punto de vista constitucional el contrato mencionado viola la garantía fundamental consagrada en el artículo 47 de la Constitución Nacional que dice así: "Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". En el presente caso, el contrato citado debe ser considerado y es ley de la República, ya que se dictó atendiendo a solicitud del señor MORALES por motivos de utilidad pública y de interés social (la instalación de un supuesto astillero, para la construcción y reparación de toda clase de barcos, con mira al desarrollo económico, industrial, comercial y social del país). Pues bien, el interés privado del señor CARLOS RAUL MORALES entra en cruel y despiadado conflicto con el interés social de los moradores de esa barriada de emergencia social, desde el momento que éste quiere desalojarlos de dicho lugar; debe pues el interés privado del señor CARLOS RAUL MORALES ceder ante el interés público y social de los hombres y mujeres que habitan en la mencionada barriada de emergencia social.

"En consideración a lo anteriormente expuesto le reitero al señor Presidente mi solicitud en el sentido de que se rescinda el contrato administrativo mencionado por su contenido altamente atentatorio contra los intereses sociales y públicos de cientos de familias que viven en la barriada de emergencia social hoy afectada por dicho contrato.

"Acompaño memorial firmado por gran cantidad de moradores de la citada barriada de emergencia social en el sentido de que se rescinda el contrato aludido lo más rápidamente posible.

"Sin más por el momento, se despide de Ud. con las seguridades de mi más alta consideración y respeto.

"Panamá, 9 de Octubre de 1968.

(fdo.) LIC. HONORIO QUEZADA M.  
Céd. 8-99-235 "

Atendiendo al memorial antes copiado, el Vice-Ministro de Hacienda y Tesoro, envió a la Contraloría General de la República la Nota No. 271-DVM que dice así:

"Panamá, 17 de Oct. de 1968.

."No 271-DVM

"Señor

Manuel B. Moreno,  
Sub-Contralor Gral., de la República.  
Presente.

Señor Sub-Contralor:

En la solicitud hecha a este Ministerio por el Dr. Carlos Raúl Morales para la ocupación de dos lotes de playa para la instalación de un Astillero en Punta Paitilla que dió origen a la celebración de un Contrato con la Nación y el peticionario sobre la concesión de uso de los lotes de playa en referencia, parece ser que se han cometido ciertas irregularidades respecto a la adjudicación de parte de terreno amparado con la concesión para uso del lote de playa.

"Con el fin de esclarecer las irregularidades que pudieran haberse cometido en este caso, le agradeceré a usted imparta las instrucciones pertinentes al Departamento de Ingeniería de esa Contraloría a efecto de que se designe un Ingeniero de esa Dependencia y determine específicamente lo siguiente:

"a) Qué área de playa en realidad corresponde a la concesión que se ha hecho al Dr. Carlos Raúl Morales, (descripción de la misma y sus linderos).

"b) Qué área de tierra corresponde a la concesión hecha, atendiendo a los planos presentados, sus linderos y medidas.

"c) Determinar si en las áreas de tierra firme existen casas de las llamadas viviendas de emergencia o de otras clases y cuántas.

"d) Determinar asimismo si el lote que figura en el plano con una cabida de 200 metros cuadrados, es o no playa; si existe en él mejoras y de qué naturaleza.

"Debe conformarse este informe con lo que determina la Ley 35 de 29 de únero de 1963 sobre uso de lote de playa, el Decreto No. 58 de 3 de Abril de 1964 que la reglamenta y el Decreto No. 70 de 26 de Abril de 1968 que reforma y modifica el Decreto 58 antes citado.

"Agradeceré a usted enviarme este informe a la mayor brevedad posible.

"Del señor Sub-Contralor, muy atentamente,

ALBERTO B. CONTE  
Vice-Ministro de Hacienda y Tesoro."

El Director de Ingeniería de la Contraloría General de la República rindió un informe como resultado de la solicitud formulada por el Vice-Ministro de Hacienda y Tesoro, que dice así:

Panamá, 24 de octubre de 1968.

"MEMORANDUM No. 737-68-Ing.

DR. OLMEDO SANJUR, Asesor Legal  
ING. DANIEL E. GUERRA, Director de Ingeniería  
Situación legal del contrato No. 55 del 30 de Sept. de 1968.

Dr. Sanjur:

"A nuestro despacho llegó una solicitud del señor Vice-Ministro de Hacienda y Tesoro Alberto B. Conte (ver la nota No. 271-DVM de fecha 17 de octubre de 1968, adj.) mediante la cual se nos hace una consulta de carácter técnico y otra de carácter legal, relacionada con el contrato No. 55 del 30 de septiembre de 1968 entre la nación y el Dr. Carlos Raúl Morales. La consulta de carácter técnico ha sido resuelta, no así la de carácter legal.

"Por medio del presente memorandum enviamos a usted las informaciones técnicas que habrán de servir a usted para resolver las preguntas de carácter legal de la nota No. 271-DVM de fecha 17 de octubre de 1968:

"En inspección realizada el 21 y 22 de octubre de 1968, al área solicitada en concesión por el Dr. Carlos Raúl Morales, se pudo constatar (ésto resuelve las preguntas a, b, c de la nota 271-DVM del 17 de octubre de 1968) que:

"Se trata de 2 lotes (nuestro primer informe, nota No. 637-68-Ing. de fecha 9 de Sept. de 1968, adj.) se basó en la solicitud de un solo lote (Nota No. 1131 D.M.H. de fecha 2 de agosto de 1968, adj) ver diagrama adjunto a este informe:

"El polígono A, B, B-1, C-1, C; D, E, F, G; H, A y el IJKL.

"I. El polígono A, B, B-1, C-1, C, D, E, F, G, H. A tiene un área bañada por las aguas del mar de 12317.23M<sup>2</sup> (área entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M. B, B-1, C-1, C, D, N1 y 7882.78 M<sup>2</sup> no son bañadas por las aguas del mar (área entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M. A, H, G, F, E, N).

"II. El polígono I, J, K, L tiene 200 M<sup>2</sup> y no son bañados por las aguas del mar, actualmente hay en él una edificación valorada en aproximadamente B/. 3.000.00 (marcada su área en trazos en el diagrama adjunto) que tiene 11M de frente por 12M de fondo. El lote IJKL del plano tiene 20 M de frente y 10 de fondo.

"Dentro del área no bañada por las aguas del mar (área comprendida entre la línea denominada ribera de playa y la poligonal M, A, H, G, F, E, N) hay las siguientes estructuras:

1. Casa de bloques y ventanas de ornamentales; sin conductos eléctricos ni sanitarios de 8 M x 12M y de propiedad del señor Segundo Antonio Garzón.
2. Casa de concreto con todas las comodidades de una residencia y de propiedad del señor Carlos Umanzor de 9.50M x 14M y con estacionamiento para automóvil.
3. Casita de madera de José Rivas.
4. Casita de madera de Daniel Pittí.
5. Casa de madera bastante cómoda del Sr. Pablo González.
6. Taller de reparaciones de barcos propiedad del señor Carlos Umanzor.
7. Taller de reparaciones menores de propiedad de Gustavo Ortiz.
8. Depósito de madera en construcción de propiedad del señor Carlos Umanzor.

"Se añade en este informe que el área a la derecha de la línea de trazos está restringida por la oficina de Seguridad de aeronáutica civil (faja de 25 M de ancho) (ver informe del Depto. de Aeronáutica Civil del 21 de agosto de 1968, adjunto).

#### **DANIEL E. GUERRA**

Director"

Lo medular en este caso es determinar si la concesión que hizo el Gobierno Nacional al Dr. Morales era o no una porción de tierra firme.

Procede analizar el resultado de los peritajes. Veamos qué dicen los peritos designados por la parte interventora.

"1. Que tanto las declaraciones de los testigos, como nuestras opiniones, concuerdan exactamente en que el sitio o lugar que ocupa el Astillero de Punta Paitilla, hoy propiedad del Dr. Carlos Raúl Morales, son playas cubiertas por rellenos hechos con el fin de recuperar a orillas del mar esa área para poder dedicarse a la construcción y reparación de barcos pesqueros de camarones.

"2. Que hace 12 años y más existía una ciénaga, un manglar y un manzanillal cerca del área y en el área que ocupa el Astillero, lugares donde entraba la marea diariamente.

"3. Que en ese entonces no era fácil el acceso a esa playa ocupada hoy día por el Astillero, por ser playas inundadas por las altas mareas.

"4. Que todos los rellenos fueron hechos por el Sr. Humberto Guadamuz primero y después por el Dr. Carlos Raúl Morales.

"5. Que el Gobierno Nacional o el Estado nunca contribuyó a rellenar o habilitar esas playas donde funciona el astillero.

"6. Que la alta marea se roba los rellenos y que la tierra blanda de la playa se traga los rellenos.

"7. Que el polígono B, C, C-1, B-1, B, mide 10.219 metros cuadrados, corresponde al área que en la actualidad es bañada dos veces cada 24 horas por las mareas. En el extremo final del polígono en la alta marea hay entre 14 y 16 pies de profundidad. En este lugar se construirá el varadero.

"8. Que el polígono A, B, C, D, E, F, G, H, A, es el sitio ocupado parcialmente por el astillero, (hay 8 casas brujas construidas en la concesión que no permiten el libre uso y goce de las tierras del astillero, porque están situadas en todo el medio del terreno, estorbando la labor de la industria) es precisamente el sitio rellenado a sus expensas por el Sr. Guadamuz y por el Dr. Morales, para rescatar del mar las playas y convertirlas en tierra firme donde poder trabajar.

"9. Que la tierra firme o riberas firmes están a mucha distancia del lote del astillero. Donde están los terrenos del astillero nunca hubo tierra firme. La tierra firme la "hicieron" los propietarios del Astillero.

Los peritos designados por el Procurador Auxiliar de la Nación expresan lo siguiente:

"El otro lote, conocido como "A", y cuya área es de 20.000 M<sup>2</sup>, fue cedido al Dr. Morales como área de playa y manglar, el 27 de septiembre de 1968.

"Según declaraciones que nos hicieran viejos moradores del área y otros testigos presentados por el Dr. Morales, afirman que, efectivamente, esta área era playa y manglar y que fue rellenada por varios particulares en diferentes etapas.

"Después de un minucioso examen por parte de nosotros y mediante foto-aérea del área tomada en el año de 1965 y cuya copia adjuntamos, interpretada por el perito señor Jai-



me Córdoba, Jefe de Campo del Catastro Fiscal, se pudo comprobar:

"1o. Que en el año de 1965, ya parte de este lote era tierra firme (relleno compacto) y tenía aproximadamente las altas mareas.

"2o. El área de relleno compactado (tierra firme) está ocupada en casi toda su extensión por precaristas (viviendas de emergencia) y constituye parte de la barriada bruja de Punta Paitilla".

Es importante transcribir también las actas de diligencia de entrega de los informes periciales.

#### "ACTA DE DILIGENCIA DE ENTREGA DE INFORME PERICIAL

"En la ciudad de Panamá, siendo las diez de la mañana del día veinticinco de septiembre de mil novecientos sesenta y nueve, comparecieron a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los señores ALFONSO MANUEL DIAZ TABLATE, GILBERTO GONZALO DE ARCO GONZALEZ y HERBERT GROOM DAVENPORT, peritos designados por la parte interventora con el fin de rendir su informe pericial. En efecto, hacen entrega al tribunal de su informe pericial el cual aparece escrito en nueve (9) hojas de papel de oficio debidamente firmadas por los peritos mencionados el cual ordena el Magistrado Sustanciador agregar a los autos. Presente el Procurador Auxiliar con la venia del Magistrado Sustanciador manifestó que deseaba interrogar a los peritos mencionados. De común acuerdo entre ellos designaron al perito De Arco para que sirviera de vocero. El Procurador Auxiliar inició su interrogatorio así: En el punto cuatro de sus conclusiones ustedes manifiestan textualmente "que todos los rellenos fueron hechos por el señor Humberto Guadamuz primero y después por el Dr. Carlos Raúl Morales". Les pregunto: establecieron los señores peritos qué extensión fué la rellenada por el señor Humberto Guadamuz primero y qué extensión fue la rellenada por el Dr. Carlos Raúl Morales después? CONTESTO: Nosotros consideramos que el señor Guadamuz relleno más o menos 3.000 metros cuadrados de área, el señor Morales relleno unos 4.000 metros y el área restante o sean 3.000 metros ha sido rellenado por diferentes personas pues allí llevaban tierras de diferentes construcciones de la ciudad. PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos hasta qué fecha relleno el señor Guadamuz? CONTESTO: El señor Guadamuz actualmente está relleno. PREGUNTADO: En la primera respuesta los señores peritos manifestaron que el señor Guadamuz relleno más o menos 3.000 metros cuadrados de área. Sin embargo, en la respuesta anterior manifiestan que dicho señor actualmente

se encuentra relleno. Solicito a los señores peritos se sirvan aclararme si el área que está relleno actualmente el señor Guadamuz es distinta al área de 3.000 metros cuadrados a que se refirieron en la primera respuesta. CONTESTO: Cuando yo he manifestado que el señor Guadamuz ha relleno más o menos 3.000 metros cuadrados y el señor Morales 4.000 es tomando en cuenta la cantidad de material que se ha depositado en toda el área. El señor Guadamuz ha ido relleno en diferentes partes de toda el área, lo mismo ha hecho el señor Morales. Ninguno de ellos se ha dedicado exclusivamente a relleno una parte del área. PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos desde cuándo comenzó el señor Guadamuz a relleno el área referida? CONTESTO: El señor Guadamuz comenzó a relleno el área referida hace más o menos como doce años. PREGUNTADO: Desde cuándo comenzó el Dr. Morales a relleno? CONTESTO: El Dr. Morales comenzó a relleno más o menos dos años. PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos si cuando el Dr. Morales llegó a ocupar lo correspondiente a la concesión ya existían allí rellenos? CONTESTO: Cuando el señor Morales llegó a ocupar la concesión ya existía relleno en toda el área de la concesión. PREGUNTADO: Establecieron los señores peritos si había relleno que conformaba parte de los 20.200 metros que era la superficie solicitada, cuando el Dr. Morales ocupó el correspondiente a la concesión? CONTESTO: La concesión que pidió el Dr. Morales se compone de dos polígonos: el polígono que queda dentro del mar cuando la marea está alta tiene 10.219 metros cuadrados. Esa área nunca ha sido rellenada, el área que ha sido rellenada es la otra parcela que tiene 9.781 metros cuadrados. Cuando el Dr. Morales adquirió la concesión ya había parte del área esa que había sido rellenada. PREGUNTADO: Establecieron qué área era más o menos la rellenada? CONTESTO: Cuando el Dr. Morales llegó allí parte de esa área estaba rellenada. PREGUNTADO: Establecieron ustedes si esa parte de área que estaba rellenada cuando llegó el Dr. Morales era cubierta por la marea? CONTESTO: Había parte que la cubría la marea, otras partes no las cubría la marea. PREGUNTADO: Establecieron ustedes cuál era el área de la parte que no cubría la marea? CONTESTO: Habían ciertas áreas dentro del polígono de 9.781 metros que no cubría la marea; esas áreas no se pueden determinar exactamente. El Procurador Auxiliar manifiesta que no tienen ninguna otra pregunta que formular a los peritos. Se deja constancia que los señores HUMBERTO AUGUSTO APPLETON y HERNAN ALBERTO BOTELLO MONTALVAN, peritos designados por el Procurador Auxiliar no se presentaron a esta diligencia y que por lo tanto no han rendido su in-

forme pericial. Siendo las once y cincuenta y cinco de la mañana se termina esta diligencia que para constancia firman los que en ella han intervenido".

## ACTA DE ENTREGA DE INFORME PERICIAL

"En la ciudad de Panamá, siendo las diez de la mañana del día primero de octubre de mil novecientos sesenta y nueve, comparecieron a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia los señores HUMBERTO AUGUSTO APPLETON y HERNAN ALBERTO BOTELLO MONTALVAN, peritos designados por el Procurador Auxiliar, con el objeto de hacer entrega de su informe pericial de conformidad con lo dispuesto en providencia de 25 del mes pasado. Acto seguido el Magistrado Eduardo A. Chiari comisionado mediante la providencia mencionada para la recepción del peritaje ordenó agregar a los autos el informe presentado el cual aparece escrito a máquina en dos (2) hojas de papel de oficio, que viene acompañados de los anexos siguientes: dos (2) planos y un (1) memorandum firmado por Jaime A. Córdoba, fotointerpretador, en el cual hace un análisis de la fotografía aérea que también se acompaña con el informe. Presente el Procurador Auxiliar, con la venia del Magistrado Sustanciador interrogó a los peritos así: **PREGUNTADO:** En el punto primero de sus conclusiones ustedes manifiestan lo siguiente: "Que en el año de 1965, ya parte de este lote era tierra firme (relleno compacto) y tenía aproximadamente 9,000 m<sup>2</sup>". Les pregunto: en qué razones fundamentan esa conclusión? Previo acuerdo entre los peritos el Ing. Botello servirá de Vocero y contestó a la pregunta anterior así: Mediante una foto aérea tomada en el año 1965 pudimos comprobar mediante fotointerpretación que ya en ese año la parte con área aproximada de 9,000 metros cuadrados era tierra firme. La foto en mención fue fotointerpretada por el señor Jaime Córdoba, perito en estos menesteres. Dicha foto aparece en el informe que presentamos y tiene esa área marcada y aún sin ser fotointérprete se puede notar la tierra firme, pero para mayor seguridad solicitamos los servicios del señor Córdoba que nos rindió un informe que aparece también en el informe presentado a la Sala Tercera. **PREGUNTADO:** Además de la foto aérea a la cual aluden en su respuesta los señores peritos han llegado algunos otros elementos de juicio para presen cuáles son ellos. **CONTESTO:** Además de la foto, la inspección ocular al área en donde sostuvimos conversaciones con los señores Daniel Díaz González, cédula 5AV 59-849. Angel Ortega Valdés, cédula 8-39-406, Sergio Tom-

linson, cédula E-3-1360, y Gabriel Peralta cédula 8-37-6, quienes manifestaron que esta tierra había sido rellena en diferentes épocas por diversas personas, particulares todas. Además de eso, un plano presentado por el mismo peticionario y que reposa en la Contraloría General de la República en el Departamento de Ingeniería en donde aparecen las áreas de playa y las áreas de tierra firme y en dicho plano aparecen construcciones que no podrían estar si el terreno fuera manglar. Este plano es del 24 de octubre de 1968, plano que también está en el informe presentado por nosotros".

El relleno que se hizo en el lote "A", antes de celebrarse el contrato entre la Nación y Carlos Raúl Morales, altera las condiciones geográficas de esa playa, que había sido formada como todas las playas, según lo define la Nueva Enciclopedia Temática, página 56 Tomo I, "de la erosión de la propia costa, o bien acarriada por los ríos desde el interior del país." Por ello la Sala estima acertado lo expuesto por los peritos de la Nación cuando dicen que "después de un minucioso examen por parte de nosotros mediante foto aérea del área tomada en el año de 1965 y cuya copia adjuntamos, interpretada por el perito Jaime Córdoba, Jefe de Campo del Catastro Fiscal, se pudo comprobar:

1) Que en el año de 1965, ya parte de este lote, era tierra firme (relleno compacto) y tenía aproximadamente 9.000 M<sup>2</sup>.

2- Que la otra parte del lote en mención era playa. Específicamente con un área aproximada de 11.000 M<sup>2</sup> incluyendo las altas mareas.

3) El área de relleno compacto (tierra firme) está ocupada en casi toda su extensión por precaristas (viviendas de emergencia) y constituye parte de la barriada bruja de Punta Paitilla. No hay duda que ese relleno construido por la actividad privada y que el Gobierno Nacional concedió al Dr. Morales como playa, para la construcción de un astillero, estaba prestando antes de la concesión servicios de aquellos que prestan las áreas denominadas tierra firme, pues en ella estaba ubicada una población, y así lo acepta el propio Dr. Morales, cuando al formular solicitud de permiso o concesión, páginas atrás, transcrita dice "b) Se mantendrá el control sobre el área solicitada, evitando la proliferación de casas brujas".

Sobre este punto debe señalarse que muchas áreas en el territorio panameño se han formado por medio de rellenos, mereciendo mencionarse el caso de la ciudad de Colón, y la población de Almirante, en la Provincia de Bocas del Toro, y tales rellenos transformaron así sus condiciones naturales, convirtiéndose de hecho en tierra firme. Idéntico es el caso planteado. Los propios peritos designados por la parte interventora aceptan que esa área se comenzó a rellenar hace más de doce años, y que cuando el Dr. Morales llegó a ocupar lo



## CONTENIDO

La Corte sostiene que la declaratoria de nulidad del artículo 116 del Decreto 60 de 28 de 1965, mediante sentencia de 21 de mayo de 1966, "sólo afecta el procedimiento para el otorgamiento de títulos profesionales a las Escuelas de Ciencias Jurídicas Extranjeras".

De acuerdo con el acápite c) del artículo 694 del Código Fiscal, se reparten los dividendos que reparte la casa matriz a las sucursales que en Panamá son gravables.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SA-  
CERA.- (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)  
namá, cuatro de Agosto de mil novecientos...

Las Sociedades Anónimas denominadas Panamá Limitada, Laboratorios Kodak y E. mited, representadas por la sociedad de Arias, Fábrega y Fábrega demandaron al Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, resolución de nulidad de las Resoluciones No. 1598 de 11 de junio de 1969; No. 8-AH-6-69 de 21 de agosto de 1969; No. 69-103-JDA de 29 de noviembre de 1969; y No. 209 de 5 de noviembre de 1969; y a consecuencia de la nulidad de dichas resoluciones las sociedades mencionadas no están obligadas a retener o a satisfacer el impuesto o complementario de dividendos sobre la ganancia que efectúan sobre su carácter de sucursales de las respectivas casas matrices, pues dichas sucursales no constituyen distribución de dividendos de participación. Igual pidieron la declaración que no están obligados a presentar el formulario 04 referente al Impuesto Mínimo o Complementario de Dividendos.

Al corrersele traslado de la demanda el Procurador Auxiliar se opuso a que se recibieran las declaraciones pedidas.

Las peticiones formuladas por las recurrentes la fundamentaron en los siguientes hechos:

**HECHOS DE ESTA DEMANDA**

1. Las sociedades denominadas PANAMA LIMITADA, LABORATOR DAK LIMITADA y KODAK EXACTED, son sociedades anónimas extinguidamente inscritas en el Registro Panamá.

— 104 —