

Panamá, 4 de marzo de 2002.

Ingeniero

**RICARDO AGUILAR**

Director de Obras y Construcciones del

Municipio del Distrito de Changuinola

Provincia de Bocas del Toro

E. S. D.

Señor Director:

Tenemos a bien expresarle nuestro criterio jurídico, atendiendo solicitud efectuada en nota s/n fechada 25 de noviembre del 2001, recibida en este despacho el 11 de diciembre del mismo año, en la que nos consulta sobre el status de las tierras del ejido de población propiedad del Municipio de Changuinola ocupadas por BOCAS FRUIT COMPANY hoy, antes CHIRIQUI LAND COMPANY.

Antecedentes:

“El Contrato #2 de arrendamiento de tierras celebrado entre Chiriqui Land Company antes, hoy Bocas Fruit Company y la Nación aprobado por la Ley #5 de 7 de enero de 1976 estableció claramente a través de un listado de fincas y planos descriptivos de la misma, las áreas o tierras sujetas o afectadas por este contrato.

La Escritura Pública #7776 de agosto de 1980, expedida en la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá, mediante la cual la Nación segrega y traspasa al Municipio de Changuinola 9 globos de terreno, los cuales se

constituyeron cada uno en Fincas con datos registrales propios con las restricciones que indican las cláusulas séptima, octava y novena como consta en la mencionada escritura.

La Ley 13 de 12 de febrero de 1998 por medio de la cual se aprueban los contratos de operaciones y se modifica y prorroga el contrato de arrendamiento de tierras #2 de enero de 1976, suscrito entre el Estado y Chiriquí Land Company muestra también de forma clara y diáfana el listado de Fincas y planos descriptivos de las mismas.

El Contrato #134 de operaciones (Bocas del Toro) en su cláusula decimosexta en lo referente a la adquisición de tierras municipales ya sea en alquiler, venta, permuta, u otra forma de trasmisión de dominio será materia de negociación entre el Municipio y la empresa.”

Lo consultado:

“a) Si la Ley 13 de 12 de febrero de 1998 muestra un listado de Fincas que cotejadas con el listado de fincas obtenidas por el Municipio de Changuinola mediante la Escritura Pública #7776 de 29 de agosto de 1980 son diferentes, y a su vez esta ley 13 obliga a las partes a negociar respecto a estas mismas tierras propiedad municipal pero ocupadas por Bocas Fruit Company es decir ¿Si dejan de tener vigencia las cláusulas séptima, octava y novena de la escritura #7776 para efectos de esta negociación?”

Sobre el particular, es preciso señalar que el obrar administrativo requiere la colaboración voluntaria de particulares u otros entes públicos, ya sea en forma amplia, por medio de un acuerdo creador, o en forma limitada, por adhesión. El contrato es una de las técnicas de colaboración de los administrados con la administración, en materia de suministros, servicios públicos, obras públicas, etcétera. Quien contrata con la Administración Pública no es un contratista ordinario, sino un colaborador que coopera en la ejecución de cometidos públicos, aun actuando en situaciones de

subordinación económico-jurídica respecto de las personas públicas comitentes. Como todo acto, produce efectos que se extienden a terceros, y que pueden ser invocados por éstos, en tanto lo convenido entre la Administración Pública y su contratista es la ley a la cual deben sujetarse también los usuarios.

De modo que el contrato es una categoría abstracta y genérica, una figura jurídica que en sentido estricto significa “acuerdo de voluntades generador de obligaciones”.<sup>1</sup> La existencia de un contrato está condicionada por ciertas disposiciones de carácter general que establecen las formas de contratación, las reglas de capacidad, los requisitos de validez y las consecuencias jurídicas de los diversos negocios, que deben ser cumplidas, por eso se dice que los contratos son ley para quienes los celebran o *lex inter partes*.

La Ley 13 de 12 de febrero de 1998, “Por medio del cual se aprueban los Contratos de Operaciones y se modifica y prórroga el Contrato de Arrendamiento de Tierras No.2 de 1976, suscrito entre el Estado y la sociedad denominada Chiriquí Land Company”,<sup>2</sup> aprueba los siguientes contratos suscritos entre el Estado y la sociedad denominada Chiriquí Land Company: Contrato de Operaciones entre el Estado y Chiriquí Land Company para la división de Bocas del Toro; Contrato de Operaciones entre el Estado y Chiriquí Land Company para la División de Puerto Armuelles; Contrato de Modificación y Prórroga al Contrato de Arrendamiento entre el Estado y Chiriquí Land Company y Chiquita Brands International, Inc., antes denominada United Brands Company.

Estos instrumentos jurídicos como se ha explicado al inicio de este examen, constituyen ley entre las partes, conforme lo dispone de manera expresa la cláusula Vigésima quinta del Contrato #134, in examine.

Refiriéndonos concretamente a lo consultado, veamos el contenido de la Cláusula Decimasexta del referido Contrato #134, que textualmente establece:

---

<sup>1</sup> DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª. Edición actualizada. Buenos Aires. 1997. Pág.323.

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 23.485 de 18 de febrero de 1998.

“DECIMASEXTA: LA EMPRESA pagará en concepto de tributos municipales por razón de las actividades que realice, incluyendo el derecho de extracción de piedra, arena y cascajo en tierras nacionales, la suma de TRESCIENTOS DOCE MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (US\$312.000.00) anuales, al Municipio de Changuinola, en doce (12) mensualidades iguales, a más tardar el último día hábil de cada mes. Si LA EMPRESA fuese gravada con mayor cuantía en concepto de tributos municipales o si fuese gravada con nuevos tributos, las obligaciones adicionales y lo que exceda de TRESCIENTOS DOCE MILL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (US\$312.000.00), al año, serán asumidas por EL ESTADO. Lo referente a la adquisición de tierras municipales ya sea en alquiler, venta, permuta, u otra forma de transmisión de dominio será materia de negociación entre el respectivo municipio y LA EMPRESA. Dicha negociación sobre inmuebles, se realizará basada en parámetros razonables, similares a los contenidos en el presente contrato. Para estos efectos, el municipio solicitará los avalúos correspondientes a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda y Tesoro. LA EMPRESA, por su parte, hará otro tanto por su Departamento de Ingeniería o por una entidad por ella contratada”.

Luego entonces, del precepto transcrito se infiere que no es cierto que la Ley 13 obligue a las partes a negociar sobre los terrenos que en ambos documentos, o sea en la escritura Pública #7776 y en la propia Ley 13 de 1998 son diferentes, pero que son propiedad del Municipio de Changuinola, como se afirma en la solicitud efectuada; de lo que se trata es de que en dicho contrato se ha cubierto la posibilidad de que en el futuro se requiera mayor cantidad de tierras para las operaciones que ejecuta la empresa

contratante, ello en razón de que su tenor gramatical es claro al expresar que en lo referente a la adquisición de tierras municipales esto será negociado entre el municipio respectivo y la empresa.

Igualmente, es la propia normativa contractual que define claramente que la adquisición de estas tierras puede ser por alquiler, por venta, por permuta u otra forma de transmisión de dominio, según se trate, pero a través de una negociación, es decir, que da apertura a la alternativa de conciliar los puntos divergentes, por medio de este mecanismo, sin embargo, también señala que dicha negociación deberá basarse en reglas razonables y objetivas que permitan llegar a soluciones viables para las partes, a fin de evitar ir a un arbitraje.

Ahora bien, según nos ha explicado, no existe coherencia entre las fincas señaladas en la Escritura Pública #7776 de 29 de agosto de 1980 y las enumeradas en la cláusula vigesimasegunda del Contrato #134 formalizado a través de la Ley 13 de 12 de febrero de 1998, por lo que creemos que lo conveniente en este caso es aplicar lo normado en el propio contrato, en la cláusula vigesimaséptima que textualmente dispone:

“VIGESIMASEPTIMA: Las partes declaran su firme propósito de examinar con el ánimo más objetivo posible y amigable todas las diferencias que pudieran surgir entre ellas con relación al presente contrato, con el fin de solucionarlas.

Todos los conflictos que surjan en relación con el presente contrato y con el Contrato de Arrendamiento No.2 de 1976, aprobado mediante Ley No.5 de 7 de enero de 1976 y sus posteriores adiciones y modificaciones, y que no pudiesen ser solucionados en la forma antes indicada, deberán ser resueltos mediante arbitraje, ante y de conformidad con las reglas de procedimiento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, a que hace referencia el convenio entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América sobre

el trato y protección a la inversión, vigente a la fecha de celebración del presente contrato, a no ser que las partes convengan expresamente al momento de someterse al arbitraje, en aceptar las reglas entonces en vigencia.

Serán susceptibles de arbitraje conforme a lo dispuesto en esta cláusula las controversias que surjan entre las partes relacionadas con el objeto, la aplicación, la ejecución o la interpretación de este contrato y del Contrato No.2 de 1976, aprobado mediante Ley No.5 de 7 de enero de 1976 y sus posteriores adiciones y modificaciones, así como aquéllas relacionadas con el cumplimiento o la terminación de los mismos.

El arbitraje se circunscribirá al tema objeto de la controversia y el mismo, pendiente su resolución, no tendrá el efecto de suspender o retardar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los mencionados contratos, salvo que medien circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.”

De manera pues, que tal como se desprende del texto reproducido ha sido el interés de los contratantes el que toda disconformidad existente sea debidamente solucionada. Para ello, como bien se establece en la Cláusula Decimasexta, comentada debe iniciarse una negociación entre el Municipio respectivo y LA EMPRESA, siguiendo lo indicado en la referida cláusula, esto es, solicitando los avalúos que correspondan a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Hacienda Y Tesoro (Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas), para a partir de allí negociar los puntos discordantes y así evitar recurrir a un arbitraje que implicaría un procedimiento de mayor tiempo y por ende más costoso.

Todo lo anterior nos dirige a indicarle que aunque el artículo 17, numeral 9 de la Ley 106 de 1973, faculta a los Consejos Municipales para reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes

que sean propiedad del respectivo municipio y que el artículo 70 de la misma ley obliga a los Consejos para con la ayuda del Alcalde, del Personero, del Tesorero, del Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, del Abogado Consultor y del Auditor Municipal a levantar un inventario formal y completo de los bienes y derechos municipales que conforman el patrimonio municipal, lo cierto es que en este caso deben regirse y aplicar lo dispuesto en el contrato, dado que este en su cláusula Vigesimaquinta, expresamente dispone que dicho contrato es norma legal entre las partes, razón que motiva y fundamenta las acciones que para tales efectos a dispuesto este documento legal de carácter especial.

Sin otro particular, me suscribo de usted, esperando haberle ayudado, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.