

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1057

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 09 de noviembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado Harley James Mitchell Morán, actuando en representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 138-10 de 17 de diciembre de 2010, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado Harley James Mitchell Morán, quien actúa en representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton**, en adelante, **APRECLA**, demanda la nulidad de la **Resolución 138-10 de 17 de diciembre de 2010**, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, por medio de la cual se resolvió asignar en uso y administración, a título gratuito, al **Ministerio de la Presidencia**, la parcela A del polígono CC01-11, ubicada en el sector de Chivo Chivo, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, con una superficie aproximada de cuarenta hectáreas (40 has), y con un valor promedio de veintitrés millones seiscientos mil balboas (B/.23,600,000.00), para la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central (Cfr. fojas 26-29 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora estima que la citada resolución vulnera las siguientes normas:

A. De la Ley 20 de 29 de enero de 2003:

A.1. El artículo 1, relativo al deber de la antigua Autoridad de la Región Interoceánica de preservar, mantener o destinar al uso público o al mismo fin para el que originalmente fueron construidos o utilizados, los bienes y las áreas bajo su custodia, aprovechamiento y administración que, antes de ser revertidos a la República de Panamá, se emplearon para actividades educativas, culturales, recreativas y/o deportivas (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

A.2. El artículo 4, numeral 3, sobre la asignación de un polígono de aproximadamente sesenta y cinco (65) hectáreas ubicado dentro de los terrenos del antiguo campo de antenas de Clayton, perteneciente al sector situado en Clayton-Chivo Chivo, para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia (Cfr. foja 11 del expediente judicial); y

A.3. El artículo 10, el cual contempla la atribución de la antigua Autoridad de la Región Interoceánica de traspasar el dominio de los bienes revertidos al Ministerio de Economía y Finanzas para que éste, a su vez, lo traspase, asigne o dé en concesión al Instituto Nacional de Deportes, al Instituto Nacional de Cultura, a los municipios, a las juntas comunales o al Ministerio de Educación, o para que dé su concesión a personas jurídicas, tales como fundaciones, asociaciones, organizaciones no gubernamentales o clubes cívicos, recreativos o deportivos (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

B. De la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992:

B.1. El artículo 1, modificado por el artículo 2 de la Ley 29 de 1995 y adicionado por el artículo 13 de la Ley 20 de 2003, según el cual, de las cuatro mil ochocientos setenta y seis (4,876) hectáreas que comprenden la superficie del Parque Nacional Camino de Cruces, setenta y cinco (75) hectáreas serán asignadas para usos culturales, deportivos, recreativos y/o educativos; y las ciento diez hectáreas (110) restantes serán destinadas para uso de interés social (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

B.2. El artículo 2, modificado por el artículo 3 de la Ley 29 de 1995, el cual dispone que el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público y sólo podrá ser utilizada para los fines legales establecidos; y que su superficie consta de cuatro mil quinientas cincuenta (4,550) hectáreas, las cuales se ampliarán hasta cuatro mil ochocientas setenta y seis (4,876) hectáreas al incorporársele las áreas boscosas de Clayton, cuando éstas se reviertan a la República de Panamá (Cfr. foja 16 del expediente judicial);

B.3. El artículo 4, que establece los objetivos del Parque Nacional Camino de Cruces (Cfr. foja 17 del expediente judicial); y

B.4. El artículo 6, referente a las actividades prohibidas dentro del mencionado parque (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones listadas en el apartado anterior, el abogado de la recurrente señala que al emitir la Resolución 138-10 de 17 de diciembre de 2010, el Ministerio de Economía y Finanzas infringió el artículo 1 de la Ley 20 de 2003; puesto que, según expresa, al asignar al Ministerio de la Presidencia, en uso y administración, a título gratuito, una parcela de terreno ubicada entre las áreas revertidas, para la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central, aquél está destinando la misma a un uso o fin distinto de aquellos que establece la norma citada; a saber, actividades educativas, culturales, recreativas y/o deportivas (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indica que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 4 de la Ley 20 de 2003, en el sector ubicado en Clayton-Chivo Chivo, donde está situada dicha parcela de terreno, debe desarrollarse el Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; no obstante, la entidad demandada ha resuelto asignar la misma al Ministerio de la Presidencia para la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central, el cual tiene objetivos que no se enmarcan en las actividades que establece el referido cuerpo normativo (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

De igual manera, afirma que entre las instituciones u organizaciones a las cuales se les puede asignar o concesionar bienes revertidos, no se menciona al Ministerio de la Presidencia, por lo que estima que el Ministerio de Economía y Finanzas no debió darle trámite a la solicitud formulada por el primero, ni mucho menos avalar la asignación en uso y administración y posterior traspaso a título gratuito, de la parcela de terreno que constituye el objeto de la resolución acusada de ilegal; razón por la cual aduce la violación del artículo 10 de la Ley 20 de 2003 (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

También manifiesta, que las ciento diez (110) hectáreas del Parque Nacional Camino de Cruces destinadas para uso de interés social, a las que se hace referencia en el artículo 1 de la Ley 30 de 1992, adicionado por el artículo 13 de la Ley 20 de 2003, de ninguna manera pueden entenderse como las ubicadas en el sector de Clayton-Chivo Chivo, y hacer permisible la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central; ya que dicho sector tiene un fin previamente establecido (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Finalmente, expone que al emitir el acto administrativo impugnado, el Ministerio de Economía y Finanzas debió tomar en consideración que la parcela de terreno asignada al Ministerio de la Presidencia está ubicada dentro de los límites del Parque Nacional de Camino de Cruces, cuyos objetivos y prohibiciones están reguladas en los artículos 4 y 6 de la Ley 30 de 1992, los cuales son transgredidos con la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central, pues, a su juicio, dicho proyecto implicará la tala de árboles, vías de acceso, tráfico vehicular, disposición de desechos y remoción del hábitat natural, entre otros efectos (Cfr. fojas 16-20 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho advierte que la situación planteada por **APRECLA** en el negocio jurídico bajo examen, radica medularmente en el argumento que el Ministerio de Economía y Finanzas no debió asignar al Ministerio de la Presidencia la parcela A del polígono CC01-11, con una superficie aproximada de cuarenta hectáreas (40 has), ubicada en el sector de Chivo Chivo, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, para

la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central; puesto que, en su opinión, dicha parcela de terreno forma parte del área revertida asignada para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; y del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con la obra que se pretende edificar.

Visto lo anterior, debemos señalar que, en efecto, el artículo 4, numeral 3, de la Ley 20 de 2003 asignó un polígono de aproximadamente setenta y cinco hectáreas (75 has), situadas dentro de los terrenos del antiguo campo de antenas de Clayton, pertenecientes al sector ubicado en Clayton-Chivo Chivo, para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; **sin embargo, en esta etapa procesal no se ha acreditado que el área asignada por el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de la Presidencia, para la construcción del nuevo Mercado de Abastos Central, forme parte del polígono asignado para la edificación del mencionado centro recreativo, deportivo y cultural** (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Por otra parte, es preciso indicar que de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 29 de 23 de junio de 1995, **el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en esa ley**; mismos que, concretamente, están contemplados en el artículo 4 del citado texto legal.

En ese orden de ideas, conviene destacar que el artículo 1 del mismo cuerpo normativo, conforme fue reformado por el artículo 2 de la Ley 29 de 1995 y adicionado por el artículo 13 de la Ley 20 de 2003, establece que **dentro de las cuatro mil ochocientos setenta y seis hectáreas (4,876 has) que comprenden la superficie del Parque Nacional Camino de Cruces, se incluyen las áreas boscosas revertidas de Clayton**. Dicha norma también dispone que de esa superficie, setenta y cinco hectáreas (75 has) serán asignadas para usos culturales, deportivos, recreativos y/o educativos, y **ciento diez hectáreas (110 has) serán destinadas para uso de interés social** (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

De igual manera, estimamos pertinente anotar que el artículo 3 de la Ley 30 de 1992 preceptúa que: *“Las áreas boscosas comprendidas en el Sector de Clayton descritas en el siguiente polígono pasarán a formar parte del Parque Nacional Camino de Cruces, una vez reviertan estas áreas a la República de Panamá. La descripción de este polígono será la siguiente...”*.

En este contexto, resulta claro que forman parte del Parque Nacional Camino de Cruces las áreas boscosas de Clayton que se encuentren ubicadas dentro del polígono que se describe en el artículo 3 de la Ley 30 de 1992; **sin embargo, de las pruebas que hasta ahora se han incorporado al proceso, no es posible determinar que el globo de terreno, donde se construirá el nuevo Mercado de Abastos Central, se encuentre ubicado dentro del área que se detalla en la referida norma y, en consecuencia, forme parte del Parque Nacional Camino de Cruces; por lo que, mucho menos, se ha demostrado que el mismo esté excluido de las ciento diez hectáreas (110 has) de dicha área silvestre protegida, destinadas para uso de interés social; lo que resulta imprescindible establecer para emitir una opinión de fondo en el negocio jurídico bajo examen.**

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por **APRECLA**, como por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas** y el **Ministerio de la Presidencia**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 218-15