

17 de Noviembre de 1999.

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad

Concepto.- Interpuesta por la firma Tapia, Linares y Alfaro en representación de Consorcio Camaronero de Parita, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato N° AG-0011-98 fechado 4 de junio de 1998, celebrado entre el Instituto de Recursos Naturales Renovables y la sociedad anónima denominada Camarones y Estanques, S.A.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, enunciada en el margen superior de este escrito, mediante Resolución fechada 13 de mayo de 1999, visible a foja 35 del cuadernillo judicial, procedemos a emitir nuestro Concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial en los siguientes términos.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

A. La parte demandante ha señalado como infringido el párrafo final del artículo 11, de la Ley N°58 de 28 de diciembre de 1995, el cual en su parte medular expresa lo siguiente:

¿Artículo 11:...

Las concesiones de riberas de playas de albinas y aguas marinas que se encuentren dentro de áreas protegidas serán otorgadas por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, previo concepto favorable del Instituto de Recursos Naturales Renovables.¿

En cuanto al concepto de la violación, la demandante expuso lo siguiente:

¿Tal como se observa, la potestad de dar en concesión terrenos del estado para la realización de proyectos de acuicultura, sean estos parte o no de áreas protegidas, corresponde exclusivamente al Ministerio de Hacienda y Tesoro quien en todo caso escuchara (sic) y tomará en cuenta según el caso, el concepto favorable ya sea del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, o del INRENARE, cuando se trate de concesiones dentro de áreas protegidas o no respectivamente. Ello aclara, que la función de este último Organismo no es de carácter decisorio o independiente.

Como se menciona, el arrendamiento sobre las trescientas treinta y cuatro hectáreas con mil novecientos cuarenta y siete, con ochenta y seis metros cuadrados fueron cedidos dentro del Parque Nacional Sarigua, lo cual convierte la concesión en aquellas realizadas dentro de un área protegida. Por tanto, el ente competente para acceder a la concesión que se impugna es únicamente el Ministerio de Hacienda y Tesoro quien en todo caso debía escuchar el concepto favorable del INRENARE. Por lo que esta última entidad, no podía sin fundamento jurídico que la respaldara, proceder a contratar directamente con CAMARONES Y ESTANQUES, S.A. puesto que esta potestad no le ha sido otorgada por medio de la Ley.¿ (Cfr. fs. 14 y 15)

Antecedentes:

Al examinar el contenido del Contrato N°AG-0011-98 fechado 4 de junio de 1998, impugnado, observamos que el mismo se fundamentó en lo dispuesto en la Ley N°21 de 16 de diciembre de 1986, ¿Por la cual se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y se dictan otras disposiciones.¿, la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, ¿Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá y se dictan otras disposiciones¿; el Decreto Ejecutivo N°72 de 2 de octubre de 1984, ¿Por la cual se declara el Parque Nacional Sarigua en la Provincia de Herrera¿; la Resolución de Junta Directiva 040-93 de 10 de diciembre de 1993 y la Ley 58 de 27 de diciembre de 1995, ¿Por la cual se define la Acuicultura como una actividad Agropecuaria, se establecen incentivos y se dictan otras disposiciones¿.

Posteriormente, revisamos el Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Administrador General, Encargado, de la Autoridad Nacional del Ambiente, al Magistrado Sustanciador, visible a fojas 37 y 38 del cuadernillo judicial, con la finalidad de detectar otros aspectos relacionados con el caso sub júdice.

De la lectura de este documento se evidencian claramente las circunstancias que dieron cabida a la emisión del Contrato N°AG-0011-98, las cuales veremos a continuación.

La empresa Camarones y Estanques, S.A. presentó formalmente su solicitud de concesión de aguas en el Parque Nacional Sarigua ante el Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), para desarrollar un proyecto acuícola en el mes de marzo de 1995.

Sin embargo, el Instituto de Recursos Naturales Renovables, que en adelante denominaremos INRENARE, otorgó a la empresa Camarones y Estanques, S.A. la concesión de las tierras para el desarrollo del proyecto acuícola el día 4 de junio de 1998, mediante el Contrato identificado con el número AG-0011-98.

Por otra parte, apreciamos que la empresa Consorcio Camaronero de Parita, S.A. también solicitó ante el INRENARE la concesión de esas mismas tierras ubicadas en el Parque Nacional Sarigua, el día 22 de agosto de 1996.

No obstante, en el año 1990 esta empresa había iniciado los trámites para la concesión de esa área ante la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, ahora Ministerio de Economía y Finanzas, sin haber solicitado la concesión de las aguas para el proyecto de desarrollo acuícola, ante el INRENARE conforme lo estipulado en el Decreto Ejecutivo N°72 de 2 de octubre de 1984.

Realizado el análisis de los hechos que dieron origen a la presente demanda, procedemos a emitir nuestro concepto.

Consideramos que el Contrato N°AG-0011-98 fechado 4 de junio de 1998, se ajusta a derecho; pues, cuando la empresa Camarones y Estanques, S.A. presentó su solicitud de ocupación de tierras en enero de 1995 y la solicitud de concesión de aguas en el mes de marzo de 1995, para el desarrollo de un proyecto acuícola en el Parque Nacional Sarigua ubicado en la Provincia de Herrera, el INRENARE tenía la potestad de conferir los contratos de concesión de aguas y tierras conforme lo estipulado en los artículos 2 y 6, de la Ley N°21 de 16 de diciembre de 1986, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5, del Decreto Ejecutivo N°72 de 2 de octubre de 1984, que a la letra expresan:
Ley N°21 de 1986:

¿Artículo 2 : El Instituto tendrá como objetivos la definición, planificación, organización, coordinación, regulación y fomento de las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables del país. En particular lo relativo a la conservación, manejo, aprovechamiento, enriquecimiento y desarrollo de las aguas, suelos, flora y fauna silvestre, bosques,

parques nacionales, reservas equivalentes y las cuencas hidrográficas en el territorio nacional, en forma consistente con los planes nacionales de desarrollo.¿

Artículo 6: Las concesiones para el uso de los recursos naturales renovables, que son patrimonio del Estado, serán otorgadas por el Instituto de conformidad con el reglamento que elabore la Dirección General y apruebe la Junta Directiva, en desarrollo de las normas jurídicas vigentes.

Dicho reglamento requerirá la aprobación del Órgano Ejecutivo, solicitada por conducto del Ministerio de Planificación y Política Económica.

En el caso de las concesiones relacionadas con el uso de los recursos naturales forestales, éstas serán otorgadas exclusivamente por el Instituto.¿

Decreto Ejecutivo N°72 de 1984:

¿Quinto: Los terrenos del Parque Nacional Sarigua estarán bajo la administración, control, vigilancia, manejo y desarrollo de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), a (sic) a través del Departamento de Parques Nacionales y Vida Silvestre, con la participación de las autoridades administrativas, judiciales y de policía.¿

En consecuencia de lo anterior, opinamos que si bien, la empresa Consorcio Camaronero de Parita, S.A. presentó su solicitud de ocupación del terreno ubicado en el Parque Nacional Sarigua, ante la Dirección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro (en el año 1990), no podemos obviar el hecho que el INRENARE por Ley era la entidad encargada de conferir las concesiones en aquel entonces, conforme lo dispuesto en los precitados artículos 2 y 6 de la Ley N°21 de 1986 y el artículo 5, del Decreto Ejecutivo N°72 de 1984.

Además, el Decreto Ejecutivo N°72 de 1984 y la Ley N°21 de 1986, son cuerpos legales con características especiales, pues, ambos textos especifican claramente cual es la Institución encargada de velar el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales en el Parque Nacional Sarigua y de todo el territorio nacional; por ende, sus normas debían ser aplicadas a la empresa Camarones y Estanques, S.A. a la luz de lo establecido en el artículo 10 del Código Civil, que dice así:

¿Artículo 10: Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.¿ (la subraya es nuestra)

En virtud de lo anterior, consideramos que la empresa Camarones y Estanques, S.A., la cual inició sus trámites ante el INRENARE en marzo de 1995, tenía la primera opción, máxime si la empresa Consorcio Camaronero de Parita, S.A. al momento de presentar su solicitud ante el INRENARE (22 de agosto de 1996), ya se había promulgado la Ley N°58 de 28 de diciembre de 1995.

Por tanto, es improcedente que la apoderada judicial de la empresa demandante se esté amparando en la Ley N°58 de 1994, para que ese Augusto Tribunal de Justicia declare nulo, por ilegal, el Contrato celebrado entre el INRENARE y la empresa Camarones y Estanques, S.A.; toda vez que, este estatuto normativo surgió a la vida jurídica después que la empresa Camarones y Estanques, S.A., iniciara los trámites de solicitud de arrendamiento de un área de terreno ubicado en el Parque Nacional Sarigua, de la Provincia de Herrera.

Es cierto que el Parágrafo Transitorio del artículo 5, de la Ley N°58 de 1995, señala en su parte medular que: ¿Las solicitudes en trámite en la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que completen la documentación respectiva... serán resueltas por el Ministerio de Hacienda y Tesoro¿.

Sin embargo, no podemos olvidar el hecho que, al momento de entrega de los documentos para la formalización de la solicitud de arrendamiento de aguas y tierras en el Parque Nacional Sarigua, por parte de la empresa Camarones y Estanques, S.A., el INRENARE era la entidad gubernamental que confería dichas concesiones; de suerte que, ésta tenía la obligación de continuar con los trámites iniciados en esa entidad gubernamental.

Por lo expuesto, somos del criterio que, el Contrato N°AG-0011-98 no ha infringido lo dispuesto en el párrafo final del artículo 11, de la Ley N°58 de 1996.

B. La apoderada judicial de la empresa demandante estima como infringido el numeral 1, del artículo 14 del Código Civil, que reza de la siguiente manera:

¿Artículo 14: Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere sobre la que tenga carácter general.

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en distintos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate.¿

Como concepto de la violación, la apoderada judicial de la parte demandante alegó lo que a seguidas se transcribe:

¿ La Ley 21 de 1986, que regía al INRENARE en el momento de celebrarse el Contrato N°AG-0011-98, regulaba como marco general lo referente a los recursos renovables y a las funciones de esta Institución con respecto a dichos recursos renovables. Sin embargo, la Ley 58 de 28 de diciembre de 1995, que define y regula las operaciones de acuicultura y por tanto la concesión de albinas, es posterior y además especialísima en la materia, puesto que solamente trata este tópico, así como el procedimiento y competencias para otorgar dichas concesiones. Por tanto la Ley 58 de 28 de diciembre de 1995, es la normativa que debe considerarse aplicable al contrato que se impugna, ya que de ésta se desprende inmediatamente que el INRENARE no podía celebrar directamente el Contrato AG-0011-98, con CAMARONES Y ESTANQUES, S.A. en virtud que en dicha Ley no se establece que el INRENARE tenga esta función y prerrogativa administrativa.

No debe perderse de vista que los terrenos adjudicados mediante arrendamiento se encuentran en un área desprovista o de escasa vegetación como lo es el parque Sarigua, (albina) en la cual la concesionaria, por medio del contrato que se impugna, pretende desarrollar y operar un proyecto de acuicultura para la cría de camarones de estanques...¿ (Cfr. fs. 17)

No coincidimos con el criterio externado por la apoderada judicial de la empresa demandante; porque, si bien la Ley N°58 de 1995, regula la actividad acuícola dentro de todo el territorio nacional, no podemos dejar a un lado el hecho que este texto normativo se promulgó después que la empresa Camarones y Estanques, S.A. inició los trámites de solicitud de ocupación de tierras y aguas en el Parque Nacional Sarigua, tal

como lo hemos indicado en párrafos anteriores; por lo que, a nuestro juicio, la normativa aplicable en ese entonces era la Ley N°21 de 1986 y el Decreto Ejecutivo N°72 de 1984, puesto que eran las normas especiales que regían en ese entonces.

Sobre el tema de la derogatoria de las Leyes, la Honorable Sala Tercera se pronunció en Sentencia fechada 8 de junio de 1992, en los siguientes términos:

¿En la derogación la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es declaratoria de inconstitucionalidad;...

De lo anterior se desprende que al ser derogada la ley o el reglamento, en razón de su ultractividad (eficacia residual de la norma que perdió vigencia), prevista en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil, puede ser aplicada para regular ciertos efectos de eventos que se produjeron cuando estaba vigente la norma derogada... la esencia de la derogación no consiste en hacer desaparecer todos los efectos de la ley o el reglamento sino en delimitar la eficacia o aplicabilidad de las leyes en el tiempo, estableciendo una ordenada sucesión de las mismas¿ (Diez-Picazo, op. Cit., pág. 235).¿ (lo resaltado es nuestro)

Por lo expuesto, consideramos que el Contrato N° AG-0011-98 no ha infringido el numeral 1, del artículo 14 del Código Civil.

C. La apoderada judicial de la empresa demandante ha señalado como infringido el artículo 30 del Código Civil, que dispone lo siguiente:

¿Artículo 30: En todo contrato se entenderán incorporados las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

1. las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato; y
2. Las que señalen penas para caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido.¿

Como concepto de la violación, la apoderada judicial de la empresa recurrente alegó lo que a seguidas se transcribe:

¿Como consecuencia de la violación anterior, se observa que la normativa de la Ley 58 de 28 de diciembre de 1995, si bien ha sido citada como fundamento de derecho de dicho contrato, ésta no fue realmente incorporada al Contrato AG-001-98, puesto que de lo contrario el INRENARE se hubiese limitado a simplemente brindar su concepto al respecto, y se hubiera abstenido de celebrar directamente un contrato de concesión para el cual carecía de fundamento jurídico que la respaldara.

La Ley 58 de 1995 era el instrumento legal vigente al momento de celebrarse el contrato entre INRENARE y CAMARONES Y ESTANQUES, S.A. y esto era de conocimiento del INRENARE puesto que, como se mencionara en el párrafo anterior, la Ley 58 de 1995 es citada como fundamento de derecho del Contrato AG-0011-98, sin embargo, la misma firma y refrendo del contrato reflejan que se pasó por alto el hecho que este contrato no podía ser celebrado teniendo como a una de las partes a la representante legal del INRENARE, puesto que ello era reservado al Ministerio de Hacienda y Tesoro de acuerdo al párrafo final del artículo 11 de la Ley 58 de 1995. (Cfr. fs. 18)

La tesis expuesta por la apoderada judicial de la empresa recurrente, resulta errada, pues, al examinar las cláusulas contenidas en el Contrato de Arrendamiento

NºAG-0011-98, se evidencia que es un Contrato netamente administrativo; de suerte que, no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 30 del Código Civil.

Sobre el particular, esa Augusta Corporación de Justicia se pronunció en Sentencia fechada 15 de julio de 1991, en los siguientes términos:

¿Cabe recordar que los contratos administrativos de concesión se caracterizan, entre otras cosas, por la delegación que hace el Estado en un particular para que éste satisfaga una necesidad pública, o sea, para que preste un servicio público; en que las estipulaciones contractuales rebasan el derecho privado; en que, el estado se reserva privilegios y facultades que no se dan en el contrato privado y en que además, son temporales.¿ (lo resaltado es nuestro)

Si comparamos el contenido del pronunciamiento de Vuestra Augusta Sala, supratranscrito, con las cláusulas del Contrato de Arrendamiento Nº AG-0011-98, apreciamos que contiene cláusulas exorbitantes o excesivas, tales como las que declaran la resolución del contrato; por ende, estamos frente a un Contrato puramente administrativo y no privado.

En consecuencia, la entidad autorizada para conceder el arrendamiento de las tierras y aguas en el Parque Nacional Sarigua, tenía obligatoriamente que cumplir con los estatutos vigentes al momento de inicio de los trámites para la concesión; pues de lo contrario, infringía el derecho a la primera opción de arrendamiento de la empresa Camarones y estanques, S.A.

Es cierto que el Contrato AG-0011-98 fechado 4 de junio de 1998, expedido por el INRENARE a favor de la empresa Camarones y Estanques, S.A., fue emitido posteriormente a la entrada en vigencia de la Ley Nº58 de 1995, la cual derogó lo atinente al trámite de concesiones de tierras por el INRENARE en el Parque Nacional Sarigua, establecido en el Decreto Ejecutivo Nº72 de 2 de octubre de 1984, en concordancia con la Ley Nº21 de 1986.

Sin embargo, no podemos olvidar que, la empresa Camarones y Estanques, S.A. previamente había iniciado los trámites de arrendamiento, de una franja de terreno en esa área, ante esa entidad gubernamental.

De manera que, nos parece incongruente que el Contrato AG-0011-98 lo hubiese pactado la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro; ya que, la empresa Camarones y Estanques, S.A. entregó la documentación ante el INRENARE y ésta a su vez, efectuó el estudio e investigación del proyecto a realizar así como el terreno solicitado.

Por tanto, la competencia estaba en manos del INRENARE, porque de lo contrario la empresa Camarones y Estanques, S.A., tendría que presentar nuevamente toda la documentación ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, tal como lo dispone el artículo 5, de la Ley 58 de 1995.

En consecuencia, opinamos que, el Contrato AG-0011-98 no ha infringido el artículo 30 del Código Civil.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que denieguen las peticiones impetradas por la apoderada judicial de la empresa demandante; toda vez que, no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos dejado evidenciado en el transcurso del presente escrito.

Pruebas: Aceptamos las presentadas, por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

En cuanto a la prueba Nº5 solicitada por la parte actora, consideramos que no debe admitirse, porque la misma no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 805, párrafo

segundo, del Código Judicial en concordancia con lo estipulado en el artículo 89, del Código de Comercio; dado que, es requisito esencial que la parte interesada exprese en su solicitud, ¿cuál es la relación sustancial o el interés jurídico que pretende probar con la diligencia, y en qué forma le interesa personalmente.¿

Nuestra solicitud se fundamenta en el hecho que, al revisar el libelo de la demanda, en el aparte de las Pruebas, observamos que la representante judicial de la empresa Consorcio Camaronero de Parita, S.A., no explicó a este Tribunal de Justicia cuál es el objeto de la práctica de esa prueba.

Por tanto, la Prueba identificada con el N° 5, Diligencia Exhibitoria, debe rechazarse de plano, al momento de admitirse las Pruebas aducidas por las partes que intervienen en el proceso bajo estudio.

Este Despacho aduce como prueba el expediente administrativo, que contiene la solicitud de arrendamiento de tierras en el Parque Nacional Sarigua, por la empresa Camarones y Estanques, S.A. el cual reposa en los archivos de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LL/11/bdec.

Licda. Martha García H.
Secretaria General a.i.