

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 669

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de septiembre de 2006

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto**

El licenciado Carlos Varela, en representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por el **Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica.**

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

Acudo ante su Despacho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de emitir concepto en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad enunciada en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal:**

El licenciado Carlos E. Varela Cardenal, quien actúa en nombre y representación de la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton, demanda la nulidad de la resolución 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por la Junta Directiva de la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, mediante la cual se adjudicó a la sociedad Inmobiliaria P & P, S.A., la licitación pública 10-ARI-2003, en primera convocatoria, para otorgar mediante venta la parcela de terreno identificada como CL-35, ubicada en Clayton,

corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, por la suma de Tres Millones Un Mil Balboas (B/.3,001,000.00).

De igual forma solicita que como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, se declare la nulidad absoluta de la licitación pública 10-ARI-2003 en primera convocatoria y cualesquiera actos actuaciones y/o contratos realizados posteriormente.

**II. Disposiciones legales que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

**a.** Según el apoderado judicial de la demandante se ha violado el artículo 60 de la Ley 56 de 1995 que se refiere a las causales de nulidad absoluta de los actos.

Al explicar el concepto de violación, el apoderado judicial de la demandante aduce que la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) carecía de competencia para adjudicar el lote CL-35, por formar éste parte del Parque Nacional Camino de Cruces; por tanto, procede la declaratoria de nulidad al verificarse uno de los supuestos previstos en el artículo 60 de la Ley 56 de 1995.

**b.** El actor también estima infringido el artículo 13 de la Ley 1 de 1994 que establece la legislación forestal en la República de Panamá, el cual dispone que la administración de los bosques y terrenos que constituyen el patrimonio forestal del Estado corresponde al INRENARE (hoy ANAM).

A criterio de la parte actora, se ha violado la norma citada de manera directa, por omisión, porque la resolución que adjudicó el lote CL-35 tiene como consecuencia directa la afectación de un parque nacional, sin la consulta previa a la

institución que tiene la administración, posesión y manejo de los parques nacionales y le corresponde establecer la normativa aplicable a la administración de bosques y terrenos.

**c.** El apoderado judicial de la actora señala que el acto impugnado viola el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que dispone que ningún acto podrá celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente y que ninguna autoridad puede celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia; el artículo 6 de la Ley 5 de 1993, orgánica de la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, que establece que no pueden ser objeto de venta los parques nacionales declarados o que sean declarados como tales dentro de la Región Interoceánica o el Área del Canal; y los artículos 2 y 3 de la Ley 30 de 2002 que, en forma respectiva, prevén que el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público y sólo puede ser utilizado para los fines establecidos en esa ley, y que las áreas boscosas comprendidas en el sector de Clayton que forma parte del polígono descrito en el último de estos artículos, son parte integrante del Parque Nacional Camino de Cruces.

A juicio de la parte actora, el Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público, declarado así por la Ley 30 de 1992, y sólo puede ser utilizado para los fines establecidos en la Ley, de ahí que su venta por parte de la Autoridad de la Región Interoceánica quede comprendida en la prohibición a que se refiere el artículo 36

de la Ley 38 de 2000 que, a su juicio, ha sido violado por omisión.

d. De igual forma, la parte actora indica como violado el artículo 752 del Código Administrativo que establece que las autoridades de la República han sido instituidas, entre otras cosas, para asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales.

Al explicar la supuesta violación de la norma, la parte actora argumenta que la Autoridad de la Región Interoceánica al mantener su decisión de vender el lote CL-35 no cumplió con las formalidades legales exigidas en este caso ni con el deber de asegurar el respeto de los derechos y la ley.

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Una vez realizado el análisis de la resolución que se acusa de ilegal y de las disposiciones legales que se aducen infringidas, este Despacho procede a expresar sus consideraciones a renglón seguido.

La Ley 30 de 1992 "Por la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces" dispone, entre otras cosas, que el área del parque constituye un bien de dominio público, que sólo puede ser utilizado para los fines establecidos en esa Ley y que éste es parte integrante de las áreas boscosas del sector de Clayton.

Por su parte, la Ley 25 de 1993 señala de manera taxativa que no podrán ser objeto de venta los parques nacionales declarados como tales dentro de la región interoceánica o el área del canal.

Consta en el expediente que la pretensión de la demandante para que se declare nula, por ilegal, la resolución 01-04 de 8 de enero de 2004 se fundamenta en el argumento que parte del lote CL-35, adjudicado mediante dicha resolución de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica a la empresa Inmobiliaria P & P, S.A., forma parte del Parque Nacional Camino de Cruces, que por su condición de bien de dominio público no puede ser objeto de enajenación.

No obstante lo anterior, cabe también destacar que la documentación aportada tanto por la parte actora como por la sociedad Inmobiliaria P & P, S.A., tienden a acreditar situaciones contradictorias, tal como lo ha reconocido ese Tribunal en auto de 6 de julio de 2005, ya que mientras las pruebas incorporadas al proceso por la demandante y que sirvieron para que este Despacho estimara que debía accederse a la medida cautelar solicitada, señalan que la parcela de terreno identificada como CL-35 forma parte del Parque Nacional Camino de Cruces, por otro lado, las presentadas el 18 de mayo de 2005 por la empresa adquirente del inmueble, es decir, con posterioridad a la emisión del concepto de esta Procuraduría en relación con la suspensión provisional del acto (10 de mayo de 2005), acreditan que el mismo se localiza fuera de sus límites, según se explica a continuación.

Al contrastar los elementos probatorios allegados al proceso por las partes que intervienen en el mismo, se observa que de acuerdo con la copia del plano 8071412-128 de fecha 17 de mayo de 2004, aprobado por todas las entidades

que forman parte de la Ventanilla Única, entre las que se encuentra la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de la Autoridad Nacional del Ambiente, y que describe el polígono de terreno identificado como CL-35, segregado de la finca 179014 de propiedad de la Nación, éste no forma parte del Parque Nacional de Camino de Cruces. (Cfr. foja 147 del expediente).

Tal hecho fue igualmente corroborado por el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente, Encargado, en nota AG-1154-04 de 13 de agosto de 2004, visible a foja 145 del expediente, quien señala que luego de una verificación efectuada por el Departamento de Información Ambiental de dicha entidad, se había determinado que el referido globo de terreno no forma parte del mencionado parque nacional.

Tales pruebas, según lo establece nuestro ordenamiento jurídico, **son documentos públicos que hacen fe de las certificaciones que en ellos haga el servidor que los expidió**, circunstancia que no puede ser desestimada por esta Procuraduría al momento de emitir concepto en este proceso de nulidad y que le permite arribar a la conclusión que la Junta Directiva de la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica al emitir la resolución cuya nulidad se demanda, actuó dentro de los parámetros que le permitía la Ley 5 de 1993, orgánica de la misma, de tal suerte que el acto administrativo que nos ocupa deba tenerse como legal para todos sus efectos.

#### **IV. Consideraciones adicionales**

En otro orden de ideas, esta Procuraduría considera oportuno señalar que al solicitar la demandante como pretensión principal que se declare la nulidad de la resolución 01-04 de 8 de enero de 2004, expedida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica, y como consecuencia de esa declaratoria de nulidad del acto impugnado, que igualmente se declare la nulidad absoluta de la licitación pública 10-ARI-2003 en primera convocatoria y cualesquiera actos, actuaciones **y/o contratos** realizados posteriormente, desconoce que el párrafo final del artículo 59 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 que regula la Contratación Pública, dispone que la nulidad de los actos es separable de la nulidad del contrato; por tanto, no resulta viable, desde el punto de vista jurídico, pretender que esta demanda pueda afectar el contrato, que en todo caso debió ser demandado de forma separada.

Consta de foja 109 a foja 140 del expediente judicial la copia de la escritura pública 18 de 12 de enero de 2005, otorgada ante la Notaría Especial del circuito de Panamá, a través de la cual se formalizó la venta del Lote CL-35 a Inmobiliaria P & P, S.A., la cual fue inscrita en el Registro Público de Panamá el 18 de enero de 2005, constituyéndose la finca 242793, inscrita al documento 723007 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, como se acredita con la certificación expedida por dicha institución visible a foja 143.

A juicio de esta Procuraduría, conforme al artículo 1762 del Código Civil no es posible afectar o anular mediante el proceso judicial que ocupa nuestra atención, el título de dominio inscrito en el Registro Público a favor de la sociedad Inmobiliaria P & P, S.A., puesto que de aceptarse esta tesis se trastocarían principios esenciales de la fe pública registral, que constituye la piedra angular del sistema del Registro Público panameño.

La Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 25 de octubre de 1976 se pronunció de la siguiente manera:

“... Este es el efecto más trascendental y la finalidad básica de la institución registral ‘que convierte un asiento del registro en verdad incontrovertible, asegurando los derechos de un tercero y la seguridad del tráfico de inmuebles’.”

Finalmente destacamos que aun en el evento que mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo se anulara la adjudicación efectuada a favor de la Inmobiliaria P & P, S.A., ésta no invalidaría de manera alguna la inscripción de actos posteriores en el Registro Público, como es el caso del contrato de compraventa celebrado a favor de Inmobiliaria P & P, S.A., que según las constancias procesales incorporadas hasta el momento en el expediente, indican que es un adquirente de buena fe, que cumplió con los requisitos de la licitación pública efectuada por la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica (ARI).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los señores Magistrados, se sirvan

declarar que NO ES ILEGAL la resolución 01-04 de 8 de enero de 2004, emitida por el Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica.

**IV. Pruebas:**

Sólo se aceptan aquellas documentales presentadas de conformidad con el artículo 833 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/mcs