

27 de diciembre de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad**

**Concepto**

Interpuesto por la firma forense Rosas y Rosas en representación de **Rogelio Moreno Vacaro y otros**, para que se declare parcialmente nulo, por ilegal, el Contrato de Compraventa N°299-03 de 19 de junio de 2003, suscrito entre la **Autoridad de la Región Interoceánica** y la **Iglesia Bautista La Boca**.

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

Con nuestro habitual respeto concurrimos ante esa alta Corporación de Justicia, con la finalidad de emitir formal concepto en la demanda contencioso administrativa de nulidad enunciada en el margen superior del presente escrito, conforme lo dispone el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000, en los siguientes términos.

I. Peticiones de los demandantes.

La apoderada judicial de los demandantes, ha solicitado a los Señores Magistrados que integran esa Honorable Corporación de Justicia que declaren parcialmente nulo, por ilegal, el contrato de compraventa N°299-03 fechado 19 de julio de 2003, suscrito entre la Autoridad de la Región Interoceánica y la Iglesia Bautista La Boca; a través del cual se segregó y vendió, a ésta, un área de terreno perteneciente a la finca madre N°161696, inscrita al rollo

21305, asiento 1, documento 18, del Registro Público, sección de la Región Interoceánica, provincia de Panamá.

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad, ha pedido que se ordene a la Dirección General del Registro Público, hacer las anotaciones y adecuaciones correspondientes a la nulidad solicitada en la inscripción de la finca N°230953, inscrita en el Registro Público al documento 563739, sección de propiedad, provincia de Panamá, propiedad de la Iglesia Bautista La Boca.

Asimismo, ha solicitado que se declare que la Autoridad de la Región Interoceánica está obligada a someter a licitación pública, toda el área de terreno que no está ocupando la Iglesia Bautista y que le fue adjudicada, en virtud del contrato impugnado, para que todos los interesados puedan tener derecho a participar en un acto público de selección de contratista.

**II. Las disposiciones legales que la apoderada judicial de los demandantes, estima infringidas y sus conceptos de violación, son las siguientes:**

Los demandantes consideran que el Contrato de Compraventa N°299-03 infringe lo dispuesto en el numeral 5, del artículo IX del Tratado del Canal de Panamá, el cual regula lo atinente a la aplicación y ejecución de las leyes; pues, a su juicio, la Autoridad de la Región Interoceánica al haber otorgado en venta 197.002 mts 2 que no estaban siendo ocupados por la Iglesia Bautista La Boca, sin haber celebrado un acto público, teniéndola como parte de dicho contrato,

infringió lo dispuesto en el mencionado numeral 5, del artículo IX del Tratado del Canal de Panamá.

También ha señalado como infringidos los artículos 21, 101 de la Ley 56 de 1995; pues, a su juicio, la Autoridad de la Región Interoceánica no le permitió a las distintas personas interesadas tener la opción de ponderar las distintas propuestas, para optar a la compra de los 197.002 mts<sup>2</sup> (lote A), que estaban fuera del área de terreno en donde están ubicadas las instalaciones de la iglesia.

Por otra parte, la apoderada judicial de los demandantes ha señalado infringidos los artículos 21, 30, 31 y 32 de la Ley 5 de 1993, los cuales consagran la regla general que debe seguir la Autoridad de la Región Interoceánica, para la celebración de los contratos de compraventa de los bienes revertidos bajo su custodia y administración.

Según su criterio, este procedimiento era de obligatorio cumplimiento para la adjudicación de los 197.002 m<sup>2</sup> (lote A), que no estaban dentro del perímetro del terreno usado por la Iglesia Bautista La Boca, mismo que no fue seguido por el administrador general; por consiguiente, sin la realización de un acto público de selección de contratista, se infringió estas disposiciones legales.

A su vez, estima que, el acto impugnado infringe el numeral 1, del artículo 329 del Código Civil, el cual establece cuáles son los bienes de dominio público.

Para finalizar, expresó como infringidos los artículos 3 y 8, inciso primero, del Código Fiscal; porque, según la norma infringida los bienes de uso público pertenecen al

Estado, y por esto no pueden ser objeto de apropiación privada, por ende, al enajenarse a una entidad de carácter particular o privado el lote B de 99 mts<sup>2</sup>, que es de uso público, se ha dejado de aplicar estas normas legales.

#### **Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Al examinar el caudal probatorio anexado al proceso sub júdice, apreciamos que la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica, que en adelante denominaremos A.R.I., mediante Resolución N°213-98 de 30 de octubre de 1998, autorizó a la administración general para ofrecer en venta y vender a los propietarios de los edificios y otras mejoras ubicadas en el territorio que constituyó la Zona del Canal, teniendo presente lo dispuesto en el numeral 5, del artículo IX del Tratado del Canal de Panamá.

A su vez apreciamos que, a través de la Resolución N°093-99 de 28 de mayo de 1999, la Junta Directiva autorizó a la administración general para que gestionara ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, la asignación de los valores de venta de los terrenos y mejoras, de propiedad del Estado, a las organizaciones religiosas, fraternales y educativas ocupadas actualmente; esto, con fundamento en las licencias de uso expedidas antes de la entrada en vigor del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y de las asignaciones, concesiones y arrendamientos hechos por el estado para fines, fraternales o educativos.

De fojas 26 a 29, encontramos la Resolución de Junta Directiva N°095-01 de 2 de octubre de 2001, la cual deja sin

efecto la Resolución N°093-99 de 1999; adicionalmente dispuso que se tenía como valor nominal, el 5% del valor refrendado de los terrenos de la Nación, en las cuales se había edificado mejoras por parte de las organizaciones religiosas y fraternales ocupadas en ese momento, en base a las licencias de uso expedidas antes de la entrada en vigor del Tratado del Canal de Panamá de 1977.

Es importante dejar sentado que, el ARI formalizó las licencias asignadas a las organizaciones religiosas y fraternales, antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá; mismas que ocupan, un área aproximada de 9 Has. + 6,828.15 mts<sup>2</sup> y un áreas total aprobada de 11 Has. + 939.98 mts<sup>2</sup>.

Entre las licencias de uso formalizadas por el ARI se encuentra la N°3214 fechada 19 de junio de 1978, otorgada a la Iglesia Bautista La Boca, para el mantenimiento y uso del edificio construido sobre el mismo, destinado para officiar servicios religiosos y actividades juveniles y de recreación relacionadas con esta organización religiosa, sin fines de lucro.

En cumplimiento del procedimiento establecido en la ley para la venta de un bien inmueble propiedad del Estado, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas efectuaron el correspondiente avalúo del terreno ocupado por la Iglesia Bautista La Boca; determinando que, el lote donde estaba localizado el edificio N°914 tenía un valor refrendado por la suma total de B/.349,116.75.

Posteriormente, el Ministerio de Economía y Finanzas a petición del Administrador General de el ARI, los exceptuó del requisito de solicitud de precios autorizándolos a contratar directamente con la Iglesia Bautista La Boca, la venta del lote de terreno donde se localiza el edificio N°914, con un área de 2,586.052 mts2, a través de la Resolución N°156 de 10 de marzo de 2003. (Cfr. f. 32)

De fojas 33 a 57, evidenciamos una serie de fotografías aportadas por la parte demandante, en las cuales se observa la edificación estructural ocupada por la Iglesia Bautista La Boca y un área verde demarcada naturalmente, por plantas ornamentales, y que la divide con el lote donde se ubica la casa N°972-A.

Aunado a lo anterior, las fotografías visibles a foja 36, 38, 39 y 40 reflejan un camino de acceso, el cual pareciera que fuera una servidumbre de paso, la cual fue otorgada a la Iglesia Bautista La Boca por el ARI, supuestamente con fundamento en el numeral 5°, del IX del Tratado del Canal de Panamá.

A foja 57, encontramos una fotografía que contiene una vista panorámica del área ocupada por la Iglesia Bautista La Boca, antes de la vigencia del Tratado del Canal de Panamá, la cual demuestra que existía desde aquella época una cerca elevada por arbustos y que la separaba de la vivienda identificada actualmente con el número 972-A.

Las pruebas allegadas al caso bajo análisis conducen a indicar que, el ARI previo a la celebración del contrato suscrito con la Iglesia Bautista La Boca debió revisar

ampliamente el terreno ocupado por esa organización religiosa antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá, para determinar realmente cuáles eran las áreas utilizadas por esa congregación.

El artículo IX, numeral 5, del Tratado del Canal de Panamá dispone claramente que: "los propietarios de edificios y otras mejoras, ubicados en el territorio que constituyó la Zona del Canal... **podrán continuar utilizando el terreno donde estuviere localizada su propiedad...** Si la República de Panamá decidiese vender dicho terreno, ofrecerá a los propietarios aquí expresados, una primera opción de compra de dicho terreno a costo razonable. En caso de las organizaciones no lucrativas como las iglesias y organizaciones fraternales, el precio de compra será nominal..." (el resaltado es nuestro)

El texto ut supra, nos conduce aseverar que la norma esta refiriéndose al terreno ocupado por la estructura edificativa, no así otras áreas colindantes.

La propia resolución que exceptúa a el ARI del requisito de solicitud de precios, en su considerando se dejo plasmado que el antiguo gobierno de la Zona del Canal le había otorgado a la iglesia denominada "La Boca Baptist Church", la licencia de uso de tierra N°3214 el 19 de junio de 1978, para el **mantenimiento y uso del edificio construido sobre el mismo**; de manera que, nos resulta extraño que el ARI no tomó en consideración lo dispuesto en dicha licencia de uso de tierra, cuando procedió a la venta del área que no ocupaba la Iglesia Bautista La Boca.

Por consiguiente, opinamos que, el área de terreno que no estaba ocupando la aludida Iglesia cuando las antiguas autoridades administrativas del gobierno de la Zona del Canal le confirieron la licencia N°3214, debió ser sometida a solicitud de precios por el ARI conforme al procedimiento de venta estipulado en la Ley 56 de 1995, para que otras personas pudieran tener opción a comprarla.

En cuanto al metraje de 197.002 que debió ser llevado a acto público, aspecto alegado por la parte demandante; debemos manifestar que, si bien, las fotografías aportadas con el libelo de demanda parecieran que el ARI le vendió a la iglesia en mención, un área que no utilizaba cuando se le asignó la licencia N°3214, no podemos obviar el hecho que las mismas por si solas no constituyen una prueba veraz.

De suerte que, estas medidas y linderos deberán ser sometidas a una inspección judicial por peritos idóneos, para que en la etapa probatoria se determine fehacientemente cuáles eran las áreas que realmente ocupaba, en aquella época, la Iglesia Bautista La Boca.

Por las consideraciones anteriores, este despacho solicita a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera que declaren parcialmente nulo, por ilegal, el contrato de compraventa N°299-03, suscrito entre el ARI y la Iglesia Bautista La Boca.

**Pruebas.** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas, conforme a la ley.

Aducimos el expediente administrativo el cual reposa en los archivos de la Autoridad de la Región Interoceánica.

Para la inspección judicial solicitada por la apoderada judicial de los demandantes, designamos como peritos a los Ingenieros José Cubillas (Topógrafo), con cédula de identidad personal N°4-195-272 y Ernesto Ng, con cédula de identidad personal N° 8-108-550, en la eventualidad que la misma sea acogida por ese Tribunal de Justicia.

**Derecho:** Aceptamos el invocado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia: licencias de uso de suelo

Excepción de solicitud de precios

Tratado del canal de Panamá

compraventa de tierras con licencias de uso de suelo