

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 812

Panamá, 15 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

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 078 de 8 de junio de 2009, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**.

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 078 de 8 junio de 2009**, emitida por el **Ministerio de Economía y Finanzas**, por medio de la cual se resolvió asignar al **Ministerio de Relaciones Exteriores**, en uso y administración, a título gratuito, para la sede del **Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe**, las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL0228, ubicadas en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, las cuales, en su orden, cuentan con una superficie y un valor aproximado de: seis hectáreas más tres mil novecientos diecinueve metros cuadrados con cincuenta y cuatro decímetros cuadrados (6 has + 3,919.54 m²), y un millón trescientos cuarenta y ocho mil setecientos dos balboas con veintinueve centésimos (B/.1,348,702.29); tres hectáreas más nueve mil ochocientos sesenta y tres metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (3 has + 9,863.45 m²) y un millón ochocientos treinta y nueve mil cuatrocientos noventa y ocho balboas con noventa centésimos (B/.1,839,498.90); cinco

hectáreas más tres mil trescientos treinta y ocho metros cuadrados con cuarenta y un decímetros cuadrados (5 has + 3,338.41 m²) y un millón ciento veinticinco mil cuatrocientos cuarenta balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.1,125,440.45) (Cfr. fojas 14-18 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. El artículo 3, numeral 4, del Decreto Ejecutivo 67 de 25 de mayo de 2006, relativo a la función de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas de coordinar sus actividades con el organismo administrador del Canal de Panamá, la Autoridad Marítima de Panamá, la Zona Libre de Colón, la Autoridad Nacional del Ambiente y cualquier otra entidad afín que se establezca en el futuro, para armonizar el desarrollo de los bienes revertidos con el funcionamiento del Canal de Panamá (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

B. El artículo 1 de la Ley 30 de 30 de diciembre de 1992, modificado por el artículo 2 de la Ley 29 de 23 de junio de 1995 y adicionado por el artículo 13 de la Ley 20 de 29 de enero de 2003; norma que establece que el Parque Nacional Camino de Cruces está constituido por un globo de terreno con una superficie total de cuatro mil ochocientos setenta y seis (4,876) hectáreas, ubicado en el corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, dentro de la cual se incluyen las áreas boscosas revertidas de Clayton (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

C. El artículo 4 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, por el cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica, contenido en el Anexo I, y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, contenido en el Anexo II, que forman parte de esa ley para todos los efectos, incluyendo sus expresiones cartográficas (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

D. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dispone que ningún acto administrativo podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque ésta provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que ninguna autoridad podrá emitir o celebrar un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos (Cfr. foja 8 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 078 de 8 de junio de 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas infringió el numeral 4 del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 67 de 2006; puesto que, según expresa, en dicho acto administrativo no consta que, previo a su expedición, haya mediado una coordinación entre esa entidad y la Autoridad Nacional del Ambiente, que es la autoridad competente en materia de áreas silvestres protegidas. Añade, que esta coordinación debe reposar en el expediente, para que los administrados puedan evaluar el funcionamiento de ambas instituciones, pues, en su opinión, la Autoridad no puede otorgar un permiso para traspasar bienes inmuebles que están destinados a fines de conservación, sin antes haber revisado la normativa que regula la materia (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indica que también se ha vulnerado el artículo 1 de la Ley 30 de 1992, con sus respectivas modificaciones y adiciones; ya que, a su juicio, el Ministerio de Economía y Finanzas debió traspasar las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL0228, que constituyen el objeto de la resolución acusada de ilegal, al área protegida Parque Nacional Camino de Cruces, y no aprovecharse del silencio de la Autoridad Nacional del Ambiente para traspasar las mismas al Ministerio de Relaciones Exteriores, para la construcción de la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

De igual manera, afirma que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 21 de 1997, tanto el Plan General como el Regional de Uso de Suelos de la Región Interoceánica, establecen que los bosques de Clayton, en los que, según expresa, están ubicadas dichas parcelas de terreno, serán objeto de conservación; por lo que estima que con la Resolución 078 de 8 de junio de 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas transgredió la zonificación que dispone la citada ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Finalmente, expone que la entidad demandada no estaba facultada para traspasar al Ministerio de Relaciones Exteriores los referidos bienes inmuebles; razón por la cual considera que

se ha quebrantado el artículo 36 de la Ley 38 de 2000. Agrega, que al violar la ley, el acto está viciado de nulidad absoluta; y que debido a las omisiones respecto a la zonificación del área, advierte que la resolución objeto de reparo cumple con los requisitos formales de un acto administrativo, pero sus fines riñen con el ordenamiento jurídico de carácter ambiental (Cfr. fojas 9-10 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 la actora, **APRECLA**, radica medularmente en el argumento que el Ministerio de Economía y Finanzas no debió asignar las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL0228 al Ministerio de Relaciones Exteriores, para la construcción de la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, debido a que las mismas forman parte del área silvestre protegida Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con la obra que se pretende edificar y, por ende, contraviene las normas invocadas.

Visto lo anterior, debemos señalar que de acuerdo con el artículo 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 ha) 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**.

De igual manera, es preciso indicar que el artículo 3 de la Ley 30 de 1992 dispone 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 incorporadas en este momento al proceso no es posible determinar que las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL0228, ubicadas en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, asignadas por el Ministerio de Economía y Finanzas al Ministerio de Relaciones Exteriores, en uso y administración, a título gratuito, para la construcción de la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, se encuentren ubicadas dentro del área que se detalla en la referida norma y, en consecuencia, formen 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 Relaciones Exteriores**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General