



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015).

**VISTOS:**

La firma Castro & Castro en representación de DESARROLLO URBANÍSTICO DEL ATLÁNTICO, S.A., ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión No.430-2003 del 17 de junio de 2003, suscrito entre la Autoridad de la Región Interoceánica (hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas) y la Sociedad Paradise Beach Corporation.

**I. Contenido del acto administrativo impugnado.**

A través del referido Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión No.430-2003 de 17 de junio de 2003, suscrito entre la antigua Autoridad de la Región Interoceánica, (cuyas funciones hoy las ejerce la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas), y la sociedad Paradise Beach Corporation, la Autoridad en el ejercicio de sus facultades de custodia, administración y dominio, da en ARRENDAMIENTO a la ARRENDATARIO-INVERSIONISTA el lote N°1-A y 1-B y en ARRENDAMIENTO

2

241 230  
237

CON OPCIÓN DE COMPRA los globos de terrenos identificados como Parcelas N°3-a y N°4, localizados en Kobbe, corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, para que diseñe, construya, desarrolle, opere y maneje sobre EL BIEN un proyecto Ecoturístico y Recreacional de Playa, de conformidad con el Pliego de Cargos que sirvió de base para la Licitación Pública N°26-ARI-2002 y la propuesta de desarrollo del Proyecto.

## II. PRETENSIONES DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por el apoderado judicial de la parte actora es que:

"SE DECLARE LA NULIDAD POR ILEGAL del Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión No. 430-2003 de 17 de junio de 2003 (que accede (sic) a la Resolución de Junta Directiva No.034-03 de 10 de abril de 2003), celebrado entre la Junta Directiva de la extinta Región Interoceánica (ARI) y la Sociedad Paradise Beach Corporation. "

## III. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTOS DE LAS INFRACCIONES

En primer lugar, se cita infringido el numeral 4 del artículo 123 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que establece:

"Artículo 123. Nulidad absoluta de los contratos. Son causales de nulidad absoluta de los contratos públicos:

1. Que se celebren por personas inhabilitadas para contratar en los casos determinados por esta Ley.

2. Que se celebren por servidores públicos que carezcan de competencia absoluta para contratar.

3. Que sean violatorios de la Constitución Política a la ley o cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, o que se celebren con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido.

4. Que la nulidad de la adjudicación sea decretada por vía jurisdiccional.

246-244  
238

La nulidad de alguna o algunas cláusulas no invalidará el resto del contrato, salvo cuando no pudiera ser ejecutado sin las cláusulas anuladas.

Se aplicarán a los contratos públicos, además, las disposiciones pertinentes del Código Civil en materia de nulidad contractual (Lo subrayado y resaltado es nuestro) ”



Asevera el apoderado legal de DESARROLLO URBANÍSTICO DEL ATLÁNTICO, S.A. que la disposición legal citada claramente establece que los contratos públicos son absolutamente nulos cuando se declare la nulidad por la vía jurisdiccional de la adjudicación y que en el caso que nos ocupa tenemos que mediante la sentencia de 22 de febrero de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró que era nula por ilegal la resolución N°034-03 de 10 de abril de 2003, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica que adjudicó la Licitación Pública N° 26-ARI-2002, que sirvió de fundamento para formalizar el Contrato de Desarrollo, arrendamiento e Inversión N° 430-2003, que se impugna. ( El subrayado es de la Sala)

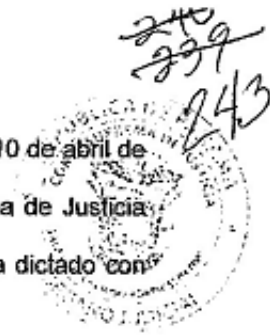
En segundo lugar, el apoderado judicial del demandante señala como norma infringida , el artículo 118 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, cuyo texto es el siguiente :

“Artículo 118. Causales de nulidad absoluta. Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalan, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, a los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales de nulidad podrán plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.”

Manifiesta el apoderado legal del demandante que esta disposición legal establece cuáles son las causales de nulidad absoluta de los contratos, entre otras cosas, cuando el contrato se haya celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Continúa señalando el apoderado legal de Desarrollo Urbanístico del Atlántico S.A., que la Resolución de Junta

4

Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica N°.034-03 de 10 de abril de 2003, fue declarada nula por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante la Sentencia de 22 de febrero de 2008, porque se había dictado con prescindencia absoluta del procedimiento establecido en la Ley.



Como tercera norma infringida se estima el Artículo 66 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 66. Nulidad de los contratos**

Son causales de nulidad absoluta de los contratos públicos:

- 1.Los celebrados por personas inhabilitadas para contratar en los casos determinados por la ley.
- 2.Los celebrados por servidores públicos que carezcan de competencia absoluta para contratar.
- 3.La nulidad de la adjudicación decretada por vía jurisdiccional. La nulidad de alguna o algunas cláusula no invalidarán el resto del contrato, salvo cuando no pudiese ser ejecutado sin las cláusulas anuladas.

Se aplicarán a los contratos públicos, además, las disposiciones pertinentes del Código Civil en materia de nulidad contractual."

Señala el apoderado legal de Desarrollo Urbanístico del Atlántico que la disposición legal citada, se encontraba vigente al momento de la celebración del Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°.430-2003, y claramente establece en su numeral 3, que los contratos públicos son absolutamente nulos cuando se declare la nulidad por la vía jurisdiccional, situación que se da en el caso que nos ocupa.

Estima violado el Artículo 60 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 60. Causales de nulidad absoluta.**  
Son causales de nulidad absoluta, los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia para adjudicar el acto público, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido. Las causales

5

de nulidad podrían plantearse en cualquier momento y por cualquier persona.

Argumenta el demandante que la presente norma fue violada en forma directa y por comisión, ya que se encontraba vigente al momento de celebrarse el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°. 430-2003. El citado artículo establece las causales de nulidad absoluta de los contratos, resaltando entre otras, la nulidad absoluta del contrato cuando se haya celebrado con prescindencia del procedimiento legalmente establecido.

Por último se estima violado el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, cuyo texto es el siguiente:

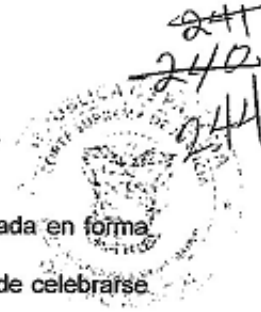
"Artículo 52: Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Los dictados por autoridades incompetentes.
3. Aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos;
4. Los dictados con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso.
5. Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.

Asevera el apoderado legal del demandante que esta norma legal fue violada en forma directa, por comisión, porque el contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión N°. 430-03 de 17 de junio de 2003, fue celebrado con fundamento en un acto administrativo que prescindió totalmente del procedimiento establecido en la ley, razón por la cual se declaró su nulidad mediante sentencia de 22 de febrero de 2008 proferida por la Sala Tercera.

#### IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Como se ha indicado, de la demanda instaurada se corrió traslado a la hoy Administradora de Bienes Revertidos para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota MEF/ABR/SE/DAL-1322-09 de 13 de agosto de 2009, que consta de fojas 71 a



6

75 del expediente, y en su parte medular señala lo siguiente:

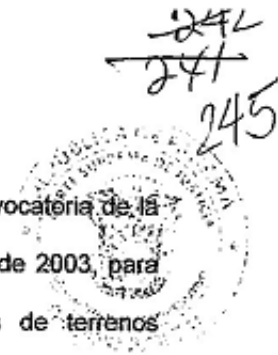
-En este sentido, la entidad demandada, procedió a la convocatoria de la Licitación Pública N°26-ARI-2002 fijada para el día 21 de marzo de 2003, para otorgar en arrendamiento con opción de compra los globos de terrenos identificados como lotes N°1-A y N°1-B y en arrendamiento con opción a compra las parcelas de terreno No.3-A y 4, ubicados en Kobe, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, para el desarrollo de un proyecto ecoturístico y recreacional de playa.

-En el referido acto público presentaron propuesta las empresas Desarrollo Urbanístico del Atlántico , S.A. y Paradise Beach Corporation.

-La Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica, luego de evaluaciones correspondientes, mediante Resolución No.034-03 de abril de 2003, adjudicó a la Sociedad Paradise Beach Corporation la referida Licitación Pública No.026-ARI-2002 y autorizó al Administrador General de dicha institución para suscribir con la adjudicataria el contrato correspondiente , resolución que fue debidamente notificada. (El subrayado es de la Sala)

-A raíz de la disconformidad de Desarrollo Urbanístico del Atlántico, S.A., con la decisión adoptada, la empresa interpuso en su contra un recurso de reconsideración con apelación en subsidio; no obstante, el citado organismo mantuvo su actuación agotando de esa forma la vía gubernativa. Motivada por tal decisión , dicha sociedad interpuso una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para demandar la ilegalidad de la referida Resolución N°.034-03 de 10 de abril de 2003

-La Autoridad de la Región Interoceánica y la sociedad Paradise Beach Corporation, suscribieron el 17 de junio de 2003 el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión No.430-03, el cual fue debidamente refrendado por la Contraloría General de la República el 28 de agosto de 2003, a través del cual se otorgó en arrendamiento el lote No.1-A y 1-B; y en arrendamiento con opción de



7

compra los globos de terreno identificados como Parcelas 3-A y 4, para el diseño, construcción, operación y manejo de un Proyecto Ecoturístico y Recreacional en Playa Kobbe .

-Mediante sentencia de 22 de febrero de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró la ilegalidad de la resolución de Junta Directiva N° 034 de 10 de abril de 2003 que sirvió de sustento para la formalización del Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N° 430-2003 . (El subrayado es nuestro).

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No.422 de 23 de mayo de 2011, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala que declare que **ES ILEGAL** el contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión N°430-2003 de 17 de junio de 2003, suscrito entre la extinta Autoridad de la Región Interoceánica y la sociedad Paradise Beach Corporation .

La Procuraduría advierte que los argumentos esgrimidos por la parte actora para cuestionar la ilegalidad del acto administrativo objeto de reparo, giran en torno al hecho cierto que la Sala Tercera de la Corte al expedir la sentencia de 22 de febrero de 2008 , declaró la nulidad de la Resolución N° 034 de 10 de abril de 2003, en la que precisamente se sustentó la celebración del Contrato N° 430-2003 de 17 de junio de 2003. (El subrayado es nuestro).

El contenido del artículo 66 de la Ley 56 de 1995, fue puesto de manifiesto por la Procuraduría de la Administración y el tenor de la norma es el siguiente:

\*Artículo 66. Nulidad de los contratos.

Son causales de nulidad absoluta de los contratos públicos:

.....

3. La nulidad de la adjudicación decretada por vía jurisdiccional...(El subrayado es nuestro)."

La Procuraduría de la Administración es del criterio que producto de la



aplicación de esta norma al proceso en estudio, ha operado la causal de nulidad absoluta establecida en el numeral 3 del artículo 66 de la Ley 56 de 1995, ya que el acto administrativo mediante el cual se adjudicó la licitación pública N° 26-ARI-2002, es decir, la Resolución N°034-03 de 10 de abril de 2003, fue declarado ilegal, producto de la decisión jurisdiccional que se materializó en la sentencia de 22 de febrero de 2008, por lo que resulta evidente que al ser declarada ilegal la Resolución de Adjudicación que sirvió de sustento a la celebración del contrato de desarrollo, arrendamiento e inversión N° 430-2003 de 17 de junio de 2003, el mismo deviene en nulo.

#### VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

El acto demandado es el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N° 430-2003 de 17 de junio de 2003 celebrado entre la antigua Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas y la Sociedad Paradise Beach Corporation.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 118 y 123 de la ley 22 de 27 de junio de 2006 que, prevén las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos y de los contratos en general, los artículos 60 y 66 de la ley 56 de 27 de diciembre de 1995, cuyo contenido normativo es similar a los artículos de la ley de 22 de junio de 2006 ya citados y el artículo 52 de la ley 38 de 2000, concerniente a los supuestos en que los actos administrativos incurren en vicios de nulidad.

En este contexto, resulta importante señalar que los artículos 118 y 123 de la ley 22 de 27 de junio de 2006, no son aplicables al contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°. 430-2003 de 17 de junio de 2003, que ocupa

247  
247  
247



nuestra atención en esta oportunidad, ya que el mismo se perfeccionó bajo la ley 56 de 27 de diciembre 1995.

El argumento central de invalidez del acto acusado consiste en que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia declaró mediante sentencia de 22 de febrero de 2008, que era nula por ilegal la Resolución N°034-03 de 10 de abril de 2003 emitida por la Junta Directiva de la Autoridad de la Región Interoceánica que adjudicó la Licitación N°26 ARI-2002, que sirvió de fundamento para formalizar el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°. 430-2003 de 17 de junio de 2003, el cual es objeto del presente análisis, ante la demanda de nulidad interpuesta en su contra. (El subrayado es nuestro)

En este mismo orden de ideas es importante señalar lo establecido en el artículo 66 de la ley 56 de 1995, que preceptúa:

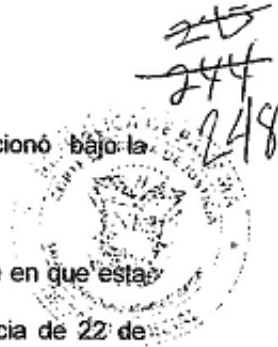
"Artículo 66. Nulidad de los contratos.

Son causales de nulidad absoluta de los contratos públicos:

1. Los celebrados por personas inhabilitadas para contratar en los casos determinados por la ley.
2. Los celebrados por servidores públicos que carezcan de competencia absoluta para contratar.
3. La nulidad de la adjudicación decretada por vía jurisdiccional. La nulidad de alguna o algunas cláusulas no invalidarán el resto del contrato, salvo cuando no pudiese ser ejecutado sin las cláusulas anuladas.

Se aplicarán a los contratos públicos, además, las disposiciones pertinentes del Código Civil en materia de nulidad contractual"

Dentro de este contexto , compartimos los señalamientos esbozados por la parte actora y por la Procuraduría de la Administración y es que el acto administrativo mediante el cual se adjudicó la licitación pública número 26-ARI-2002, es decir, la Resolución N°.034-03 de 10 de abril de 2003, fue declarado ilegal mediante sentencia de 22 de febrero de 2008 de la Sala Tercera Contencioso administrativa y por ende el contrato N°.430-2003 de 17 de junio de 2003 deviene en ilegal.



249  
 249  
 249

Por lo expuesto en párrafos precedentes, resulta evidente que al ser declarada ilegal por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 22 de febrero de 2008 la resolución de adjudicación que sirvió de sustento a la celebración del Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión N°. 430-2003 de 17 de junio de 2003 (hoy demandado), este deviene en ilegal, al tenor de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 66 de la ley 56 de 1995.

Por último es importante señalar que la jurisprudencia de esta Sala Tercera de la Corte, ha sido reiterativa en señalar que los actos administrativos cuando son demandados por nulos, deben ser acusados en forma individual, es decir de manera independiente.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ante esta realidad debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse, siendo innecesario pronunciarse sobre los restantes cargos de ilegalidad alegados por la parte actora.

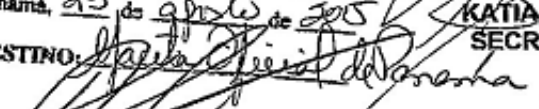
En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA NULO POR ILEGAL**, el Contrato de Desarrollo, Arrendamiento e Inversión No.430-2003 del 17 de junio de 2003, suscrito entre la Autoridad de la Región Interoceánica y la Sociedad Paradise Corporation.

Notifíquese,

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
 MAGISTRADO

  
**VÍCTOR L. BENAVIDES P.**  
 MAGISTRADO

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
 MAGISTRADO

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA**  
 ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
 emanada el 25 de agosto de 2015  
**KATIA ROSAS**  
 SECRETARIA  
 DESTINO:   
 SECRETARIA