
CONTENIDO

MINISTERIO DE SALUD

Resolución N° 673
(De viernes 24 de julio de 2020)

QUE ESTABLECE PUESTOS DE CONTROL SANITARIO EN LAS ENTRADAS DE LA PROVINCIA DE LOS SANTOS, A FIN DE MANTENER ESTABLE EL RT EPIDEMIOLÓGICO Y MITIGAR LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD CONTAGIOSA COVID-19

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 26 de diciembre de 2019)

DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN EL CONTRATO DE COMPRAVENTA CELEBRADO MEDIANTE LA ESCRITURA PÚBLICA N°. 2674 DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2008, DE LA NOTARÍA PRIMERA DEL CIRCUITO DE CHIRIQUÍ, SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE BOCAS DEL TORO Y LA SOCIEDAD BOCAS BAY RESORT. S.A Y SE DESESTIMAN LAS DEMÁS DECLARACIONES.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SALUD**

RESOLUCIÓN No. 673
De **24** de **julio** de 2020

Que establece puestos de control sanitario en las entradas de la provincia de Los Santos, a fin de mantener estable el RT epidemiológico y mitigar la propagación de la enfermedad contagiosa Covid-19.

EL MINISTRO DE SALUD
en uso de sus facultades legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida esta como el completo bienestar físico, mental y social;

Que el artículo 27 de nuestra Carta Magna señala que toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia; tal garantía, de acuerdo con la misma norma, está sujeta a las limitaciones que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración;

Que la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario de la República de Panamá, señala que le corresponde a la autoridad sanitaria tomar las medidas necesarias para hacer desaparecer toda causa de enfermedad comunicable o mortalidad especial, así como el control de todo factor insalubre de importancia local o nacional;

Que el Decreto de Gabinete 1 de 15 de enero de 1969, crea el Ministerio de Salud para la ejecución de las acciones de promoción, protección, reparación y rehabilitación de la salud que por mandato constitucional son responsabilidad del Estado y, como órgano de la función ejecutiva, tiene a su cargo la determinación y conducción de la política de salud del Gobierno en el país;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el Código Sanitario, el Órgano Ejecutivo, podrá declarar como zona epidémica sujeta a control sanitario cualquier porción del territorio nacional y determinará las medidas extraordinarias que autorice para extinguir o evitar la propagación del peligro, en caso de epidemia o amago de ella.

Que, en virtud de lo antes expuesto, y atendiendo la grave situación de salud pública que ha ocasionado la Pandemia declarada, producto de la enfermedad infecciosa Covid-19, mediante el Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, se facultó al Ministerio de Salud, entre otras cosas, en función del comportamiento de la situación sanitaria o del nivel de alerta, a establecer puestos de control sanitarios, otras zonas epidémicas, cercos sanitarios o puntos estratégicos de carácter provincial, distrital y/o por corregimiento para lograr el control del movimiento masivo de personas;

Que, dado el comportamiento epidemiológico de la provincia de Los Santos, en la cual se observa que el RT epidemiológico de la enfermedad contagiosa Covid-19, se mantiene estable, el Ministerio de Salud considera necesario, propiciar medidas sanitarias para evitar el aumento del contagio, mantener la estabilidad del RT y mitigar la propagación para lograr que la curva de contagios disminuya en dicha provincia;

Que, en ese sentido, el Ministerio de Salud, en ejercicio de la facultad que le confiere el citado Decreto Ejecutivo No.499 de 19 de marzo de 2020, considera pertinente, establecer puestos de controles sanitarios en la provincia de Los Santos, para lograr el control del movimiento masivo de personas hacia esta provincia;

RESUELVE:

PRIMERO: Establecer puestos de control sanitario en las entradas de la provincia de Los Santos, a fin de mantener estable el RT epidemiológico y mitigar la propagación de la enfermedad contagiosa Covid-19.

SEGUNDO: En estos puestos de control se autorizará la entrada y salida de la provincia de Los Santos al personal médico, administrativo y operativo de hospitales, centros de atención médica, clínicas, laboratorios médicos, públicos y privados. Para tales efectos deberán portar su carné de identificación laboral.

TERCERO: Las demás personas que por motivos laborales y de salud, deban ingresar a la provincia de Los Santos, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Certificación expedida por las empresas, negocios, trabajos formales e informales cuyas actividades se realicen en la provincia de Los Santos y que están incluidas en las excepciones de toque de queda y Resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud, que reactivan la operación y movilidad de sectores económicos. Esta certificación deberá estar validada por las autoridades municipales de Los Santos, según el lugar donde se realice la actividad comercial u oficio y la misma deberá ser presentada en el puesto de control para que sea autorizado el ingreso.
2. Las personas que residan en la provincia de Los Santos y que por motivo de salud requieran salir y retornar a la Provincia de Los Santos, deberán presentar una solicitud sustentada ante la Región de Salud, a fin de que esta emita una autorización en coordinación con el nivel nacional delegado para los fines del salvoconducto y la remita a los estamentos de seguridad, permitiendo la entrada o salida.

CUARTO: Todas las empresas, negocios, trabajos formales e informales cuyas actividades se realicen en la provincia de Los Santos y se encuentren exceptuadas para realizar sus actividades comerciales, deben presentar a las autoridades municipales de la provincia de Los Santos según corresponda y en un plazo no mayor de cinco días hábiles a la entrada en vigencia de la presente resolución, una declaración que adjunte la lista de todos sus trabajadores.

QUINTO: Advertir que en los puestos de control sanitario se desarrollarán acciones de salud y de seguridad dirigidas a contener el movimiento masivo de personas, a fin de garantizar la salud de la población que allí reside.

SEXTO: Corresponde a las autoridades sanitarias y administrativas con la colaboración de los estamentos de seguridad, velar por el cumplimiento de estas medidas.

SÉPTIMO: El incumplimiento de las disposiciones de la presente Resolución serán sancionadas por las autoridades correspondientes, de acuerdo con sus competencias.

OCTAVO: La presente Resolución empezará a regir a partir del día siguiente al de su promulgación.



FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, modificada por la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006, Decreto de Gabinete 1 de 15 de enero de 1969 y Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.


LUIS FRANCISCO SUCRE M.
Ministro de Salud




IVETTE BERRIO AQUÍ
Viceministra de Salud

LFSM/REAA/JS

187
188

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, veintiséis (26) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El Licenciado **LEÓN EMILIO HALPHEN ALVARADO**, en nombre y en representación de **FEDERICO J. SUÁREZ C.**, en su condición de representante legal del **Ministerio de Obras Públicas**, ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de nulidad para que se **DECLARE NULO, POR ILEGAL**, el acto administrativo contenido en el Contrato de compraventa celebrado mediante Escritura Pública No. 2674 de 18 de septiembre de 2008, de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí, suscrito entre el **Municipio de Bocas del Toro y la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A.** autorizado mediante Resolución No. 17 de 27 de febrero de 2008 y se **ORDENE al Registro Público de Panamá** cancelar la inscripción de la Finca 10502, inscrita en el Código de Ubicación No. 1001, Documento No. 1626284, Asiento No. 1 de la Sección de Propiedad del Registro Público, Provincia de Bocas del Toro.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

El Licenciado **León Emilio Halphen Alvarado**, en nombre y en representación de **Federico J. Suarez**, en su condición de representante legal



189
109

2

del **Ministerio de Obras Públicas**, solicita a esta Corporación de Justicia, lo siguiente:

PRIMERO: Que es ilegal y por tanto nulo y no produce efecto jurídico alguno, el acto administrativo contenido en el Contrato de Compraventa celebrado mediante la Escritura Pública No. 2674 de 23 de septiembre de 2008 de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí, suscrito entre el Consejo Municipal de Bocas del Toro y la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A., autorizado mediante Resolución No. 17 de 27 de febrero de 2008, y se ordene al Registro Público cancelar la inscripción de la Finca 10502 inscrita al código de ubicación No. 1001, documento No. 1626284, Asiento No. 1 de la Sección de la propiedad del Registro Público, Provincia de Bocas del Toro, localizada entre Calle 7ma. y Calle 8va., en la Comunidad de Bocas del Toro.

SEGUNDO: Que es ilegal y por tanto, no produce efectos jurídicos, cualquier acto administrativo subsiguiente, ya fuere la inscripción en el Registro Público del referido Contrato de Compraventa, mediante el cual se deja sin oficinas e instalaciones al Ministerio de Obras Públicas en Bocas del Toro funciona desde el año de 1941.

TERCERO: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, deben ser declarados por ser nulos por ilegal todos los actos inherentes que pretenden privar al Ministerio de Obras Públicas de sus instalaciones en el Distrito y Provincia de Bocas del Toro." (foja 4).

Manifiesta el recurrente que el **Ministerio de Obras Públicas** desde el año 1941 se encuentra establecido en la Finca No. 10502, ubicada en el Distrito de Bocas del Toro y, mediante la Resolución No. 17 de 27 de febrero de 2008 emitido por el **Concejo Municipal de Bocas del Toro**, se lleva a cabo un Contrato de Compraventa suscrito entre el **Municipio de Bocas del Toro** y la **Sociedad Bocas Bay Resort, S.A.** el cual otorga en venta el bien inmueble antes mencionado.

Alega el actor que dicha venta se llevó a cabo omitiendo el procedimiento de selección de contratista que señala los artículos 98 y 99 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en concordancia con el artículo 52 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000. Además el acto de compraventa suscrito entre el Municipio y la

189
190

sociedad, incumplió el artículo 8 del Acuerdo No. 3 de 29 de enero de 2007, en relación a la conformación de la comisión de catastro.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

El **Licenciado Halphen**, en representación del **Ministerio de Obras Públicas**, aduce como normas que se estiman infringidas y el concepto de la violación, las siguientes:

1. **El artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973** el cual se refiere a la posibilidad de vender o arrendar por medio de licitación pública, todos los bienes municipales que no sean necesarios **para uso o servicio público**. Indica el actor que esta norma ha sido infringida de forma directa por omisión, pues el **Concejo Municipal autorizó al Alcalde Bocas del Toro** para la venta de un bien municipal donde funciona la División del **Ministerio de Obras Públicas en la Provincia de Bocas del Toro**, de allí que se dispuso de un bien inmueble destinado para la prestación de un servicio público y no se realizó el trámite de licitación pública que dispone el artículo invocado.

2. **El artículo 99 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, alude a la venta de bienes municipales se hará previa autorización del Concejo Municipal, a través de un Acuerdo y por medio de licitación pública. Arguye el recurrente que esta norma ha sido infringida de forma directa por omisión, pues no consta que el inmueble adjudicado a la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A. se haya tramitado a través del procedimiento de licitación pública y que haya previa autorización del Concejo Municipal.

3. **El numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que hace referencia a que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal. En ese sentido,

190
191

el actor manifiesta que se dio una infracción directa por omisión, por parte de la entidad demandada, al vender directamente los terrenos ocupados por el **Ministerio de Obras Públicas**, y no a través de un proceso de licitación pública.

4. **El artículo 8 del Acuerdo No. 3 del 29 de enero de 2007**, el cual establece que para la venta de bienes municipales se creará una comisión de catastro integrado por el Alcalde, Tres (3) Concejales, el Ingeniero Municipal, Un representante del Ministerio de Vivienda y un Representante de la Dirección Nacional de Catastro y Bienes Patrimoniales. Al respecto, el actor señala que es ilegal el acto de venta pues debió existir un informe de inspección emitido por la Comisión de Catastro, sin embargo, el informe utilizado tiene fecha del 19 de junio de 2009 y éste solo fue firmado por tres representantes de corregimientos, y no siete miembros, como lo dispone la norma antes referida.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

A foja 40 – 41 se encuentra la Nota s/n fechada 22 de diciembre de 2014, por medio del cual el Presidente del **Concejo Municipal de Bocas del Toro**, Señor Wilbur Martínez, emite informe de conducta dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesto por el **Licenciado León Emilio Halphen**, en representación de **Federico Suárez Cedeño**, en su calidad de **Ministro de Obras Públicas**.

Manifiesta la entidad demandada que el acto administrativo goza de presunción de legalidad, por lo que a pesar de no contar con elementos de convicción respecto a los actos que antecedieron a la adjudicación realizada en favor de la sociedad **Bocas Bay Resort, S.A.**, deben ser las instancias jurisdiccionales que declaren la nulidad del acto.

Indica el Señor Martínez que solo ha tenido acceso en sus archivos, a la Resolución No. 17 de 27 de febrero de 2008, que contiene a la adjudicación a favor de la sociedad **Bocas Bay Resort, S.A.** y no así a otros documentos que

191
192

5

guarden relación al procedimiento de adjudicación (acuerdos municipales, resolución de adjudicación, un acuerdo de aprobación), por lo que expresa que **"..., no contamos con elementos de juicios ni técnicos (planos) ni legales (Acuerdo Municipal), que certifiquen con exactitud que el globo de terreno vendido a la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A., sean los que ocupa el Ministerio de Obras Públicas, en el Distrito de Bocas del Toro."** (foja 40).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Con la Vista Número 373 de 16 de junio de 2015, el Doctor Rigoberto González Montenegro, Procurador de la Administración, emite concepto 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, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por el **Licenciado León Halphen Alvarado**, quien actúa en nombre y representación del **Ministerio de Obras Públicas**.

Inicialmente el Ministerio Público consideró indicar que su concepto quedaría supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria que llevaran a cabo el **Ministerio de Obras Públicas**, el Concejo Municipal de Bocas del Toro y los posibles terceros interesados.

Dicho lo anterior, es en la fase de alegatos mediante la Vista Número 469 de 3 de mayo de 2017, donde la Procuraduría de la Administración emite su concepto en relación al caso en estudio, concluyendo lo siguiente:

"Así las cosas, luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en el expediente, así como del acto objeto de reparo y confrontarlo con las normas que se aducen infringidas, podemos observar, tal y como lo indicamos en párrafos que anteceden que le asiste la razón a la institución, habida cuenta que, tal y como se desprende de la lectura del artículo 98 de la Ley 106 de 1973, los municipios solamente pueden vender los bienes que no sean necesarios para un uso o servicio público, condición que no se cumple en el caso que ocupa nuestra atención, ya que, dicha área

192
193

era necesaria para el funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas, el cual, como ya indicamos, brinda un servicio público.

En razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL el Contrato de Compraventa celebrado entre el Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., contenido en la Escritura Pública 2674 de 18 de septiembre de 2008, expedida por la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí, y que se denieguen las demás pretensiones del actor.**" (foja 177)



V. INTERVENCIÓN DE TERCERO INTERESADO

A través de la providencia con fecha de 23 de julio de 2015, este Tribunal dispuso correrle traslado a la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A., en calidad de tercero interesado, dentro de la demanda contencioso administrativo de nulidad interpuesta por el Licenciado León Emilio Halphen Alvarado en representación de Federico José Suárez Cedeño, quien en su momento actuaba en calidad de **Ministro de Obras Públicas**, para que se declare nulo, por ilegal, el contrato de compraventa suscrito entre el **Municipio de Bocas del Toro y la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A.**, protocolizado mediante la Escritura Pública No. 2674 de 18 de septiembre de 2008 y autorizado por la Resolución No. 17 de 27 de febrero de 2008.

A foja 97 se notificó por Edicto a la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A., conforme lo señala el artículo 2309 del Código Judicial, y posteriormente, ante la no comparecencia de la misma, se le designa como Defensora de Ausente, a la Licenciada Francia Karina De León, quien contesta la demanda, negando los hechos, las disposiciones legales infringidas así como el concepto de las mismas, las pruebas aducidas y el fundamento de derecho.

Posteriormente, la Firma Forense Williams & Williams, comparece ante este Tribunal en virtud del poder conferido por la sociedad Bocas Bay Resort, S.A. y le sustituye el poder al Licenciado José Abel Almengor Echeverría quien

7

193
194

en su escrito de alegatos (fojas 162 a 167) expresa que son falsos los argumentos del Ministerio de Obras Públicas, y que comparten los planteamientos del Concejo Municipal de Bocas del Toro, *"en el sentido de la venta de ejidos municipales, no requieren el trámite de selección de contratista, ni licitación pública y, ello es así de conformidad con el artículo 98 de la Ley 106 el 8 de octubre de 1973. Tal interpretación ha sido compartido por la Corte Suprema de Justicia, en diferentes precedentes jurisprudenciales."* (foja 164).

Adicional señala el tercero interesado que, conforme al resultado de la inspección ocular ordenada por el Tribunal resulta *"evidente que el terreno inspeccionado, no se trata como falsamente se alega en la demanda, la oficina principal del Ministerio de Obras Públicas en la provincia de Bocas del Toro, sino de un terreno particular, que está siendo utilizado como depósito ocasional de chatarras y desperdicios, por lo que mal puede indicarse que nuestros representados se han apropiado que era ocupado desde 1941, como oficina principal de esta institución."* (foja 164).

VI. ANÁLISIS 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.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por el Licenciado León Halphen Alvarado, en nombre y representación del Ministerio de Obras Públicas, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1, del Código Judicial y el

194
195

artículo 42A de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformada por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación Activa y Pasiva:

En el caso que nos ocupa, la acción es popular, y comparece en forma legítima en defensa del ordenamiento jurídico, el señor **Federico J. Suarez C.** quien en su condición de representante legal del **Ministerio de Obras Públicas**, a través del **Licenciado León Halphen Alvarado**, considera que el acto contenido en el Contrato de Compraventa celebrado mediante Escritura Pública No. 2674 de 18 de septiembre de 2008, en la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí, se realizó en contravención al norma jurídica vigente, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro, Provincia de Bocas del Toro, quien comparece como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, por disposición del artículo 5, numeral 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés de la Ley, en este tipo de acción de nulidad.

Problema Jurídico y Decisión de la Sala:

Corresponde a esta Sala, con base a los antecedentes expuestos, determinar la legalidad de los aspectos señalados del acto demandado, examinar si el mismo fue emitido en contravención de las normas legales que regulan la materia, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por el recurrente.

Observa la Sala que el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si el Contrato de Compraventa celebrado entre el **Municipio de Bocas del Toro y la Sociedad Bocas Bay Resort, S.A.**, contenido en la Escritura Pública 2674 de 18 de septiembre de 2008, expedida por la Notaría

196
195
196

Primera del Circuito de Chiriquí, cumplió el procedimiento administrativo de adjudicación establecido en las disposiciones legales y municipales vigentes, teniendo en consideración el hecho que en el bien inmueble traspasado se encuentra el Ministerio de Obras Públicas, entidad pública.

Pasaremos a analizar los cargos de ilegalidad invocados por la parte actora, donde inicialmente esta Superioridad aprecia que el demandante invoca como normas violadas los artículos 98 y 99 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, los cuales se encuentran en el Capítulo VI sobre Enajenaciones y Arrendamientos de bienes municipales, de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal. Para mayor claridad de interpretación estimamos citar los mismos:

"Artículo 98. Todos los bienes municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la Ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo: Se excluye el requisito de licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los Municipios, ya sea con la Nación o con las instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado.

Artículo 99. La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante Acuerdo, y se llevará a efecto por medio de licitación pública de conformidad con las reglas establecidas por la ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. Cuando se trata de bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo. (Lo resaltado es de la Sala)

En concordancia con las normas antes mencionadas, esta Sala también debe considerar el numeral 7 del artículo 17 de la referida ley 106 de 8 de octubre de 1973, donde faculta a los Consejos Municipales dictar normas que le permitan disponer de los bienes y derechos del municipio, así como adquirir los





que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales.

Inicialmente el actor alega que la venta hecha a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A. por parte del **Municipio de Bocas del Toro** no se sometió al procedimiento de selección de contratista de licitación pública, tal como lo preceptúa los artículos antes citados.

Sobre este aspecto esta Sala advierte que el artículo 98 dispone dos formas para se lleven a cabo la venta o arrendamiento de bienes municipales, a saber:

1. Si son bienes municipales que no son necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública.
2. Los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas o ejidos municipales, se venderán o arrendarán conforme a la Ley y los Acuerdos Municipales.

Surge entonces la interrogante, si el bien inmueble vendido a Bocas Bay Resort, S.A., se enmarca en el primer o segundo supuesto, que señala el artículo 98 de la Ley 106 de 1973.

Así mismo, el actor alega el artículo 99 de la Ley 106 de 1973, el cual establece que la venta de los bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante acuerdo y si son bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las dos terceras partes de ese ente colegiado.

Al inicio de la sustanciación del expediente objeto de examen, se acogió la solicitud realizada por la parte actora de la suspensión provisional del acto impugnado, y para esto el Tribunal ordenó una diligencia de Inspección judicial, visible a fojas 64 a 66.

Posteriormente se encuentra el informe presentado por el perito del Tribunal, a fojas 72 a 75, que surge de la diligencia ordenada por el Tribunal, el

197
198

cual determina que el terreno adjudicado a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., son terrenos ocupados por instalaciones del Ministerio de Obras Públicas y equipo rodante.

En la diligencia de Inspección Judicial, se señala luego de ubicados en el terreno adjudicado a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., lo siguiente:

"En el lote se observa además del equipo del MOP en estado de abandono, vehículos abandonados del MIDA y algunos árboles de almendros, palmeras, una construcción en abandono, gran cantidad de piedra, material para construcción, una retroexcavadora, una cuchilla y otros materiales. Dos galeras abandonadas."

Así mismo, en el informe presentado por el Perito del Tribunal manifiesta que por su experiencia, el área vendida a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A. es la misma de los terrenos que ocupan el **Ministerio de Obras**, describiendo su dictamen en los siguientes términos:

"...
Respondemos: según nuestra experiencia podemos decir que el área que aparece en el plano presentado en el expediente donde la sociedad Bocas Bay Resort es la propietaria es la misma área que tiene en sitio los terrenos que ocupan el **Ministerio de Obras Públicas en la Provincia de Bocas del Toro**, si esto es así la sociedad Bocas Bay Resort está en la totalidad de los terrenos pertenecientes al MOP que son segregados de la finca 978, tomo 166, folio 224, del Municipio.
..." (El resaltado es de la Sala)



Así mismo, al ser cuestionado el Perito del Tribunal, en la diligencia de la entrega del informe antes referido, y responder a los cuestionamientos realizados por el Tribunal señala:

"...PREGUNTADO: Las instalaciones del Ministerio de Obras Públicas se encuentran dentro o fuera de la parcela vendida a la sociedad Bocas Bay Resort.
CONTESTO: **Están en su totalidad dentro de la venta que se le hizo a la sociedad Bocas Bay Resort.**
PREGUNTADO: Cuál es la ubicación del Hogar San Vicente con respecto al terreno que ocupa

198
199

el Ministerio de Obras Públicas. CONTESTO: El asilo de ancianos Hogar San Vicente se encuentra al lado Este de los terrenos del MOP...." (El resaltado es nuestro)

En este punto es necesario aclarar, que si bien es cierto el terreno que fue vendido a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., se encuentra el **Ministerio de Obras Públicas**, el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, que fuese invocado por el recurrente como norma violada, lo que regula es que los bienes municipales **que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse** por medio de licitación pública, en consecuencia no es obligatorio la venta por medio de licitación pública, como plantea el actor. De igual manera sigue señalando la norma referida que las áreas o ejidos serán vendidos o arrendados conforme a lo que dispone la Ley y los Acuerdos Municipales.

Por tanto, los bienes municipales que no sean utilizados para servicio público deben transferirse por el mecanismo de licitación, de lo contrario se **aplicará la ley y los acuerdos municipales.**

Sobre éste último, ya ha habido pronunciamiento de este Tribunal Contencioso administrativo, y a manera de ejemplo citamos un extracto de la decisión proferida:

Fallo de 3 de junio de 2010.

Ya en ocasión anterior, esta Sala Tercera había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el tema tratado en la presente sentencia, específicamente en la resolución de 24 de mayo de 2007, proferida con motivo de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Carlos Arrue Montenegro en representación del Ministro Eduardo Antonio Quiroz B., para que se declare nulo por ilegal el acto confirmatorio contenido en el contrato de compraventa, autorizado mediante Acuerdo No.4 del 18 de enero de 2000, suscrito el Municipio de San Miguelito y la Comunidad Cristiana de Panamá Este, en la cual se estableció lo siguiente:

"...

De la lectura de las piezas probatorias, la Sala observa que el lote de terreno objeto de litigio forma parte de la finca 4991 propiedad del Municipio de San Miguelito; finca cuya tenencia, adjudicación y venta de lotes de terreno



199
200
8

está reglamentada por el Acuerdo N° 26 de 26 de junio de 1991, esto en cumplimiento de lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 establece en su numeral 7 del Artículo 17 que los Consejos Municipales quedan facultados para disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales. Asimismo, el numeral 9 del referido artículo, es aún más categórico al señalar lo siguiente: "...9) Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y demás terrenos municipales".

De lo antes expuesto, se deduce que la venta de un lote de terreno perteneciente a la finca 4991 no requiere licitación pública, como queda establecido en el artículo 98 de la Ley 106 y, se registrá por lo estipulado en el Acuerdo N° 26 de 1991.



...". (Lo resaltado es de la Sala)

Como bien hemos señalado, el artículo 98 regula otra forma de adjudicar un bien inmueble que tiene el Municipio, y es que se aplique el procedimiento que disponga la Ley y los Acuerdos Municipales que regulan la materia.

En esa línea de análisis esta Superioridad advierte que el Acuerdo Municipal No. 03 de 29 de enero de 2007, es el que establece las disposiciones relativas a la venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y tierras municipales en el Distrito de Bocas del Toro, y que al momento de emitir el acto impugnado, era el vigente, por tanto, la actuación de la entidad demandada debía ajustarse a dicha normativa.

Siendo así las cosas, este Tribunal observa de la lectura del Acuerdo No. 3 de 29 de enero de 2007, que el artículo 8 hace referencia a la conformación de una comisión de catastro, norma que ha sido invocada por el actor como transgredida, y el artículo 9 dispone el requerimiento de un criterio técnico que emite dicha comisión de Catastro; adicional este informe

200
201

técnico debe surgir ante la solicitud de adjudicación de terrenos municipales. Dicho esto, esta Superioridad advierte que no hay constancia de documentos que avalen que se haya cumplido con esta parte del procedimiento. Luego, el artículo 10 de dicha norma reglamentaria, le confiere la responsabilidad al Concejo Municipal como autoridad que emite el acto administrativo, debe previamente a la aprobación de adjudicación de terrenos, verificar en el catastro municipal, sobre la situación del área que se pretende adjudicar.

A pesar de la observación anterior, al solicitarle al Concejo Municipal de Bocas del Toro el informe de conducta correspondiente, este ente colegiado, no aporta los documentos que sustenten su actuación, y se limita a señalar lo siguiente:

"...En nuestro archivos, solo hemos tenido acceso a la Resolución No. 17 del 27 de febrero de 2008, la que en sus considerandos y parte resolutive, efectivamente hace alusión a la adjudicación de venta a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., no obstante, según el procedimiento de adjudicación, amparado en los Acuerdos Municipales, debe anteceder a la Resolución de Adjudicación, un Acuerdo de aprobación, y ese documento no reposa en este despacho, por tanto, no contamos con elementos de juicios ni técnicos (planos) ni legales (Acuerdo Municipal), que certifiquen con exactitud que el globo de terreno vendido a la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., sean los que ocupa el Ministerio de Obras Públicas, en el Distrito de Bocas del Toro." (foja 40)



En ese mismo orden ideas, el actor invoca como norma transgredida el artículo 52 de la misma excerta legal, al sostener que la entidad demandada dictó el acto impugnado, con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que implican la violación del debido proceso legal.

En relación al tema del debido proceso legal que ha sido invocado el actor, el jurista Jaime Orlando Santofimio, nos expone sobre su contenido y

201
202

alcance, señalando que éste implica un conjunto complejo de circunstancias para la emisión del acto, y señala:

“Pero también la existencia de un principio de esta naturaleza refiere la necesidad de dar cumplimiento a una secuencia de actos, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, que persiguen un objetivo adicional: la racionalización del ejercicio del poder de tal manera que se reconozca en la ley, y no en la voluntad, en la fuerza, o en la arbitrariedad, la forma de resolución de las contenciones de derecho. Así, como tantas veces lo ha dicho la Corte, **“las actuaciones que adelanten los funcionarios judiciales o las autoridades administrativas deben observar y respetar en todo momento las normas que regulen los procedimientos a seguir, con el fin de preservar las garantías – derechos y obligaciones – de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción.”** (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo- Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. Página 67).



Dado los hechos planteados, este Tribunal estima que la manifestación de la voluntad de la Administración, en este caso de parte del Concejo Municipal de Bocas del Toro, **no cumple con los principios que rigen las actuaciones administrativas, preceptuados en el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, donde se encuentra el debido proceso legal.**

Sumado a lo anterior, esta Corporación de Justicia concluye que el Concejo Municipal de Bocas del Toro al emitir el acto impugnado, no sólo infringió el debido proceso legal antes referido, sino que también incurrió en la omisión absoluta de trámites fundamentales para su existencia, al no ajustarse a lo preceptuado en el Acuerdo No. 03 de 2007 que emitió la misma entidad para realizar la adjudicación del inmueble a favor de la sociedad Bocas Bay Resort, S.A., configurándose los cargos de injuricidad entablados por el actor, en lo que se refiere al artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y el artículo 8 del Acuerdo No. 3 de 29 de enero de 2007.

Esta Superioridad estima prudente pronunciarse en relación a la **presunción de legalidad de los actos administrativos**, la cual consiste en el

202
203

sustento principal que invoca el Concejo Municipal de Bocas del Toro, cuando el mismo indica en su informe de conducta, que si bien es cierto no posee los documentos que avalan la transacción realizada por el **Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Bocas Bay Resort, S.A.**, su actuación se ampara bajo dicho principio, sin embargo, este Tribunal debe indicarle a la entidad demandada, que la presunción invocada no es de carácter absoluta, pues admite prueba en contrario, y por tanto su naturaleza es revisable.

La presunción de legalidad que se le confiere a los actos que profiera la Administración, se desprenderá del hecho supuesto que la misma haya cumplido integralmente con la legalidad preestablecida para la expedición del acto administrativo.

Cabe decir que en relación al caso en estudio se infiere entonces que si el Acuerdo No. 3 de 29 de enero de 2007, era el mandato legal aplicable para la adjudicación del área municipal en favor del sociedad Bocas Bay Resort, S.A., la actuación del Concejo Municipal de Bocas del Toro debía ajustarse a lo preceptuado en esa normativa, lo cual no fue demostrado.

Por último el recurrente solicita a este Tribunal que al declarar la ilegalidad del acto administrativo, se declare igualmente cualquier acto administrativo subsiguiente, como es la inscripción en el Registro Público del referido contrato de compraventa, sobre este aspecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado que la competencia del tribunal está contemplado en el artículo 97 del Código Judicial y no trasciende a la cancelación de la inscripción, conservando esta atribución en la jurisdicción civil. Llegado a este punto, es de lugar hacer mención la Sentencia de 30 de septiembre de 2014, que aborda el tema que nos ocupa, de la siguiente manera:

"No obstante, cabe señalar que la competencia de la Sala Tercera dispuesta en el artículo 97 del Código Judicial, sólo



~~203~~
204

alcanza la adjudicación de tierras. Debe quedar claro que la Sala en reiteradas ocasiones ha anotado que las cuestiones sobre anulación de inscripciones de títulos de propiedad en el Registro Público, no pueden ser examinadas por la Sala, porque ello es competencia de la jurisdicción civil.

Sobre el tema, consideramos oportuno citar la Resolución de 16 de diciembre de 2011, en donde se expone lo siguiente:

Si bien el acto demandado es dictado por una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa, y el artículo 97 del Código Judicial le atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que se ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando de ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiautónomas; los actos registrales efectuados por el Registro Público se rigen por una regulación especial que le atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia privativa para atender las impugnaciones de estos actos.

Así, se observa que en los artículos 1788 y 1795 del Código Civil se le atribuyen al Director del Registro Público, respectivamente, las facultad de rectificar por sí y bajo su responsabilidad, los errores u omisiones contenidos en los asientos principales de inscripción, cuando en su despacho exista algún título y, a calificar la legalidad de los títulos que se presenten para su inscripción y, en consecuencia para negarla o suspenderla. Por su parte, el artículo 1790 del mismo Código, señala que cuando se trate de un error que no se puede rectificar el registrador o director pondrá una nota marginal de advertencia, pero esto no anula ni cancela la inscripción.

De acuerdo con el artículo 1784 del cuerpo legal en mención, la cancelación de una inscripción no procede sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción.

Por su parte, cabe señalar que, de acuerdo en el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial se le atribuye a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicta el Director General del Registro Público.

Ante lo expuesto, la Sala Tercera ha concluido que la cancelación o anulación de inscripciones registrales es competencia de la jurisdicción ordinaria, ya que solo los tribunales de la jurisdicción ordinaria pueden reconocer las limitaciones de dominio sobre los inmuebles.





204
205

Pese a que el artículo 159 del Código Judicial expresamente no le atribuye la competencia a los jueces de circuito de cancelar o anular las inscripciones en el Registro Público, podemos ubicarlo dentro de lo estipulado en el numeral 14 de esa norma que dispone que es competencia de dichos funcionarios judiciales conocer en primera instancia de los procesos civiles que no están atribuidos expresamente a otra autoridad. Siendo así las cosas este Tribunal debe concluir que la controversia en cuestión para que se anulen las inscripciones de unos títulos de propiedad no pueden ser examinadas por esta Sala, ya que por su naturaleza es una materia de competencia de la vía ordinaria civil."

Hechas las consideraciones anteriores, **esta Superioridad concluye que en efecto, existe vicio de nulidad en la expedición del acto administrativo impugnado, y así debe declararse,** al confrontar el acto impugnado con el artículo 99 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en concordancia con el artículo 8 del Acuerdo No. 3 de 29 de enero de 2007 y el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Ante la situación planteada, se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como violadas.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL,** el acto administrativo contenido en el Contrato de Compraventa celebrado mediante la Escritura Pública N° 2674 de 18 de septiembre de 2008, de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí, suscrito entre el **Municipio de Bocas del Toro** y la **sociedad Bocas Bay Resort, S.A.** y se desestiman las demás declaraciones.

NOTIFIQUESE;

Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
 MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme

CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO

Efrén C. Tello C.
EFREN C. TELLO C.
 MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL.

Panamá, 5 de junio de 2020

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Katía Rosas
KATÍA ROSAS
 SECRETARIA