

Año

Panamá, R. de Panamá jueves 16 de mayo de 2024

N° 30032-B

CONTENIDO

CONSEJO DE GABINETE

Resolución de Gabinete N° 46
(De martes 14 de mayo de 2024)

QUE APRUEBA UN CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTARIO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2024, CON ASIGNACIÓN A FAVOR DE LA AUTORIDAD NACIONAL PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL / AIG, POR LA SUMA DE CINCO MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/. 5,675,000.00)

Resolución de Gabinete N° 48
(De martes 14 de mayo de 2024)

QUE MODIFICA LA RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º 88 DE 14 DE AGOSTO DE 2017 MEDIANTE LA CUAL SE APRUEBA LA CONTRATACIÓN, MEDIANTE PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL, ENTRE EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, EN NOMBRE DE LA NACIÓN Y LAVERY AGROINDUSTRIAL, S.A., PARA LA ADQUISICIÓN EN COMPRAVENTA DE DOS PARCELAS DE TERRENO CONSISTENTE EN UN POLÍGONO DE (16 HA + 0577 M2) DE LA FINCA NO 392794, CÓDIGO DE UBICACIÓN 8001 Y UN POLÍGONO DE (16 HA + 0701 M2) DE LA FINCA NO. 393992, CÓDIGO DE UBICACIÓN 8006, PARA ADQUIRIR PRODUCTO DE LA SEGREGACIÓN DE UN SOLO GLOBO DE TERRENO CONSISTENTE EN UN POLÍGONO DE (32 HA + 1278 M2) PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES (PTAR) DE ARRAIJÁN Y LA CHORRERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De martes 12 de marzo de 2024)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.DNC-033-2019-D.G. DE 15 DE ENERO DE 2019, EMITIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

Fallo N° S/N
(De martes 12 de marzo de 2024)

POR EL CUAL SE DECLARA NULÁ, POR ILEGAL; LA RESOLUCIÓN NO.D.N4.-1525 DE 22 DE AGOSTO DE 1995, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (HOY AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS).



República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º46

De 14 de mayo de 2024

Que aprueba un Crédito Adicional Suplementario al Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2024, con asignación a favor de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental / AIG, por la suma de cinco millones seiscientos setenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/. 5,675,000.00)

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO

Que mediante la Nota No. AIG-AG-AO-N-No.85-2024, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental / AIG, ha solicitado y sustentado la necesidad de un crédito adicional suplementario a su presupuesto de inversiones, para la vigencia fiscal del año 2024, por la suma de cinco millones seiscientos setenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.5,675,000.00);

Que este crédito adicional suplementario tiene la finalidad de incorporar al presupuesto de inversiones de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, los recursos necesarios, para el pago a la Empresa Cable & Wireless Panamá, S.A, por los servicios de la Plataforma Integradora de Pago de enero a diciembre de 2022 de: Licenciamiento ilimitado para ambientes productivos de todo tipo de usuarios y de roles administrativos, beneficiarios, controles, analistas; Soporte Panamá Solidario (Trimestre – 4), Pase U-MITRADEL (Trimestre – 4), Nuevo Desarrollo de Bono Turístico, Bono de Transporte y MEDICSOL;

Que la fuente de financiamiento para la ejecución del presente crédito adicional suplementario, será a través de saldo en Caja Banco, depositados en el Banco Nacional de Panamá, en el Fondo de Ingresos de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) N° 200814600317, que mantiene un monto total de B/. 20,826,155.07 al 31 de diciembre de 2023 y un monto de B/.24,772,133.39 al 31 de marzo de 2024;

Que después de efectuado el análisis por el Ministerio de Economía y Finanzas, se considera viable la solicitud de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental en atención a que la fuente de financiamiento propuesta proviene del saldo de caja y banco, por lo cual se da cumplimiento a los preceptos contenidos en los artículos 327, 328, 329, 330, 340 y 341, de la Ley 418 de 2023, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2024;

Que en atención al artículo No. 328 de las Normas de Administración Presupuestaria de la vigencia 2023, señala la viabilidad de los Créditos Adicionales y describe lo siguiente: “Los Créditos Adicionales serán viables cuando exista un superávit o excedente real comparado contra el Presupuesto de Ingresos, cuando exista un ingreso que no haya sido incluido en el Presupuesto o cuando se cree uno nuevo”;

Que se hace constar, mediante nota CENA/CRED-79 del 18 de abril de 2024, que el Consejo Económico Nacional emitió opinión favorable en sesión celebrada en la misma fecha, para la concesión del referido crédito y se cuenta con el informe favorable sobre la viabilidad financiera y conveniencia de la Contraloría General de la República, tal como consta a través de la Nota Núm. 2331/2024-DNMySC-AT de 23 de abril de 2024;

Que en virtud de lo anterior y en atención a lo normado en el artículo 330 de la Ley 418 de 2023, habida cuenta que la solicitud de crédito adicional suplementario excede el monto de tres millones



de balboas (B/.3,000,000.00), corresponde su aprobación al Consejo de Gabinete, que lo remitirá a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional para su aprobación o rechazo,

RESUELVE:

Artículo 1. Aprobar un crédito adicional suplementario al Presupuesto General del Estado, para la presente vigencia fiscal, hasta por la suma de cinco millones seiscientos setenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.5,675,000.00), a favor de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.

Artículo 2. El crédito adicional suplementario aprobado en el artículo 1 de esta Resolución de Gabinete, se destinará a financiar los siguientes gastos de inversión de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental:

Detalle	Monto
Inversión	5,675,000.00
Servicios No Personales (Vigencia Expirada)	5,382,300.00
Equipo de Computación (Vigencia Expirada)	292,700.00

Artículo 3. La fuente de financiamiento de los gastos aprobados en el artículo 2 de esta Resolución de Gabinete, será con cargo a la cuenta bancaria CUT No. N°200814600317 del Fondo General depositado en el Banco Nacional de Panamá.

Detalle	Monto
Saldo en Caja y Banco	5,675,000.00
Partida:	
I.146.2.4.0.01	5,675,000.00

Artículo 4. Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas, para que, en nombre y representación del Consejo Económico Nacional, presente esta Resolución a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional y en concordancia con la entidad respectiva elabore la codificación de ingresos y gastos para su ejecución.

Artículo 5. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículos 327, 328, 329, 330, 340 y 341 de la Ley 418 del 29 de diciembre de 2023, “Que Dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2024”.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá, a los catorce (14) días del mes mayo de dos mil veinticuatro (2024).





LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,



ROGER TEJADA BRYDEN

La ministra de Educación,



MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS

El ministro de Salud,



LUIS FRANCISCO SUCRE MEJÍA

El ministro de Comercio e Industrias,



JORGE RIVERA STAFF

El ministro de Desarrollo Agropecuario,



AUGUSTO VALDERRAMA

El ministro de Economía y Finanzas,



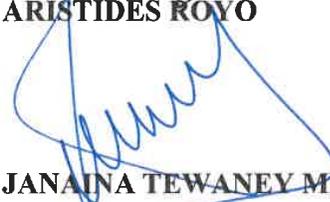
HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,



ARISTIDES ROYO

La ministra de Relaciones Exteriores,



JANAINA TEWANEY MENCOMO

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR



La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,


DORIS ZAPATA ACEVEDO

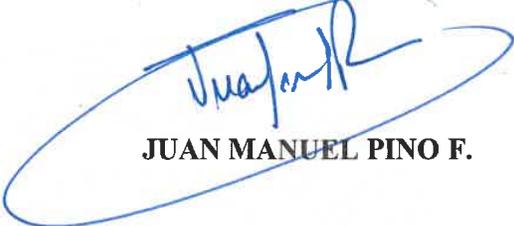
El ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial,


ROGELIO PAREDES ROBLES

La ministra de Desarrollo Social,


MARÍA INÉS CASTILLO

El ministro de Seguridad Pública,


JUAN MANUEL PINO F.

El ministro de Ambiente,


MILCIADES CONCEPCIÓN

La ministra de Cultura,


GISELLE GONZÁLEZ VILLARRUÉ

La ministra de la Mujer,


JUANA HERRERA ARAÚZ


CARLOS A. GARCIA MOLINO
ministro de la Presidencia, encargado



República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º 48

De 14 de mayo de 2024

Que modifica la Resolución de Gabinete N.º 88 de 14 de agosto de 2017 mediante la cual se aprueba la contratación, mediante Procedimiento Excepcional, entre el Ministerio de Economía y Finanzas, en nombre de **LA NACIÓN** y **LAVERY AGROINDUSTRIAL, S.A.**, para la Adquisición en Compraventa de dos parcelas de terreno consistente en un polígono de (16 ha + 0577 m²) de la Finca No 392794, código de ubicación 8001 y un polígono de (16 ha + 0701 m²) de la Finca No. 393992, código de ubicación 8006, para adquirir producto de la segregación de un solo globo de terreno consistente en un polígono de (32 ha + 1278 m²) para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Arraiján y La Chorrera

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Salud desarrolla en la actualidad el Programa Saneamiento de Panamá, el cual ha extendido su alcance a la provincia de Panamá Oeste, en nuestro país;

Que mediante el Decreto Ejecutivo No. 18 del 3 de marzo de 2016, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, asigna a la Unidad Coordinadora del Programa, la responsabilidad de ejecutar obras de saneamiento en otras partes del país, incluyendo los distritos de Arraiján y La Chorrera;

Que el Programa Saneamiento de Panamá, es un programa de interés social urgente toda vez que la contaminación de los ríos y quebradas producto del vertido directo y sin tratamiento alguno de aguas residuales representa un riesgo para la salud pública;

Que, de acuerdo al Informe Técnico Oficial Fundado, al plantear la realización de un sistema sanitario se hace evidente y necesaria la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y por ende la selección de un terreno donde sea factible desde el punto de vista económico y como primer argumento que el sistema de recolección se pueda realizar en su mayoría por gravedad;

Que a través de la Resolución de Gabinete N.º 88 de 14 de agosto de 2017 se aprobó la contratación mediante procedimiento excepcional, de conformidad al numeral 7 del artículo 62 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Arraiján y La Chorrera se identificaron en su momento dos parcelas de terrenos dentro de la Finca número trescientos noventa y dos mil setecientos noventa y cuatro (No. 392794), código de ubicación ocho mil uno (8001) y la Finca número trescientos noventa y tres mil novecientos noventa y dos (No. 393992), código de ubicación ocho mil seis (8006), de la Sección de Propiedad del Registro Público de Panamá, propiedad de la empresa **LAVERY AGROINDUSTRIAL, S.A.**

Que en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de junio de 2006, se realizaron los avalúos por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas y por la Contraloría General de la República correspondientes a las parcelas de la Finca No. 392794 y a la Finca No. 393992; se establece como valor máximo a reconocer la suma de once balboas con 19/100 (B/.11.19) por metro cuadrado como resultado de la suma promediada del valor de ambos avalúos;



Que después del proceso descrito anteriormente, correspondía la obligación por parte de la propietaria de segregarse para sí mismo, los globos de terreno que sumados todos se ajustara a las 32 ha + 1278 m², por lo cual emprendió las tareas topográficas necesarias, concluyendo que el área solicitada se desprende de la reunión de cinco globos de terreno conforme al Plano No. 130106-151978 de 7 de octubre de 2022, debidamente aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para unificarlos y formar finca aparte según consta en Escritura Pública No. 24037 de 30 de noviembre de 2022, naciendo la Finca No. 30424756, con código de ubicación 8006, ubicada en la Provincia de Panamá Oeste, Distrito de Arraiján, Corregimiento de Vista Alegre, sector de Vacamonte El Tecal, que contempla el área necesaria para la construcción de la PTAR Caimito;

Que posteriormente se remite para la actualización de los avalúos correspondientes al Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, manteniendo el mismo valor promedio a pagar producto de la segregación por la Finca No. 30424756 en un valor de tres millones quinientos noventa y cinco mil cien balboas con 82/100 (B/.3,595,100.82), tal cual lo establecido en la Cláusula Quinta del Acuerdo UCP-SP-01-2016 para el Trámite de Adquisición de dos parcelas de terreno para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Arraiján y la Chorrera;

Que se hace necesario modificar el artículo 1 de la Resolución de Gabinete No.88 de 14 de agosto de 2017, con la finalidad de corregir el número de finca, para concluir los trámites del procedimiento excepcional, autorizado por la normativa vigente en su momento, entre el Ministerio de Economía y Finanzas en nombre de LA NACIÓN y LAVERY AGROINDUSTRIAL, S.A., para la Adquisición en Compraventa de la Finca No. 30424756, con código de ubicación No. 8006, ubicada en la provincia de Panamá Oeste, distrito de Arraiján, corregimiento de Vista Alegre, sector de Vacamonte El Tecal, por un monto de tres millones quinientos noventa y cinco mil cien balboas con 82/100 (B/.3,595,100.82).

Que de conformidad con el numeral 8 del artículo 200 de la Constitución Política de la República son funciones del Consejo de Gabinete ejercer las demás funciones según lo determine la Ley, en consecuencia,

RESUELVE:

Artículo 1. Aprobar la modificación del Artículo 1 de la Resolución de Gabinete N.º 88 de 14 de agosto de 2017 para que quede así:

Artículo 1. Aprobar la contratación, mediante procedimiento excepcional, entre el Ministerio de Economía y Finanzas en nombre de LA NACIÓN y LAVERY AGROINDUSTRIAL, S.A., para la Adquisición en Compraventa de la Finca No. 30424756, con código de ubicación No. 8006, ubicada en la Provincia de Panamá Oeste, Distrito de Arraiján, Corregimiento de Vista Alegre, sector de Vacamonte – El Tecal, por un monto de tres millones quinientos noventa y cinco mil cien balboas con 82/100 (B/.3,595,100.82)

Artículo 2. Las demás disposiciones de la Resolución de Gabinete N.º 88 de 14 de agosto de 2017 se mantienen iguales.

Artículo 3. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Numeral 8 del artículo 200 de la Constitución Política de la República, Resolución de Gabinete N.º 88 de 14 de agosto de 2017.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en la ciudad de Panamá, a los catorce (14) días del mes de mayo de dos mil veinticuatro (2024).





LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

El ministro de Gobierno,



ROGER TEJADA BRYDEN

La ministra de Educación,



MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS

El ministro de Salud,



LUIS FRANCISCO SUCRE MEJÍA

El ministro de Comercio e Industrias,



JORGE RIVERA STAFF

El ministro de Desarrollo Agropecuario,



AUGUSTO VALDERRAMA

El ministro de Economía y Finanzas,



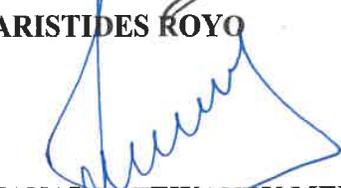
HÉCTOR E. ALEXANDER H.

El ministro para Asuntos del Canal,



ARISTIDES ROYO

La ministra de Relaciones Exteriores,



JANAINA TEWANEY MENCOMO

El ministro de Obras Públicas,



RAFAEL SABONGE VILAR

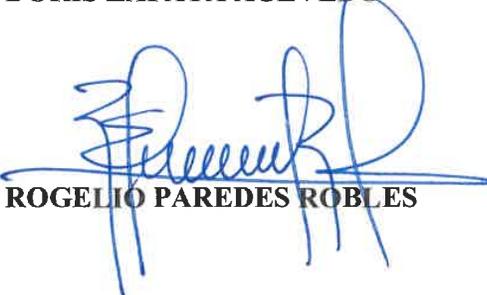


La ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral,



DORIS ZAPATA ACEVEDO

El ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial,



ROGELIO PAREDES ROBLES

La ministra de Desarrollo Social,



MARÍA INÉS CASTILLO

El ministro de Seguridad Pública,



JUAN MANUEL PINO F.

El ministro de Ambiente,

MILCIADES CONCEPCIÓN

La ministra de Cultura,



GISELLE GONZÁLEZ VILLARRUÉ

La ministra de la Mujer,



JUANA HERRERA ARAÚZ



CARLOS A. GARCIA MOLINO
ministro de la Presidencia, encargado



109

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, doce (12) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El Licenciado Félix Alberto Peralta Nuñez actuando en su propio nombre y representación ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo por ilegal, la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 03 de diciembre de 2019 (f.48), se le envió copia de la misma al Director de la Caja de Seguro Social y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración y a las sociedades PROMOCIÓN MÉDICA, S.A., y SERVI-LAB, S.A.

Cabe señalar que mediante Resolución de 24 de octubre de 2019 (fs.37-4428), la Sala Tercera no accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, presentada por el licenciado Félix Alberto Peralta Nuñez actuando en su propio nombre y representación.

I. La pretensión y su fundamento.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, por la cual se adjudican tres (3) renglones de la Licitación Pública de



Precio Único 03-2018 (Primera Convocatoria) el 31 de octubre de 2018, "Para la fijación de precios unitarios para el suministro, almacenamiento, transporte y entrega, según necesidades de productos, insumos, reactivos, calibradores, controles, analizadores, para la ejecución de Pruebas Efectivas de Laboratorio Clínico, según se establecen en el Pliego de Cargos, sus adendas y Anexos en los Hospitales, Policlínicas, ULAPS, CAPPs y demás lugares que establezca la entidad licitante a nivel nacional durante el término de 4 años y la extensión de la vigencia"

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

De acuerdo con la parte actora la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, infringe las siguientes disposiciones:

1. **El artículo 1 de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001**, modificado por el artículo 45 de la Ley 90 de 26 de diciembre de 2017, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, que establece el ámbito de aplicación de la citada disposición jurídica. (cfr. f. 8-10 del expediente judicial y página 27 de la gaceta oficial No.28433-B);

2. **El artículo 6 (numeral 16) de la Ley No.90 de 26 de diciembre de 2017**, que define dispositivo médico de diagnóstico in vitro como aquel usado sólo o en combinación, propuesto por el fabricante para el examen de muestras derivadas del cuerpo humano o principalmente para proporcionar información para fines de diagnóstico, seguimiento o compatibilidad; lo cual incluye reactivos, calibradores, materiales de control, recipientes para muestras, software e instrumentos y aparatos u otros artículos relacionados. (cfr. f. 10-11 del expediente judicial y página 15 de la gaceta oficial No.28433-B);

3. **Los artículos 1, 27, 28, y 155 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017**, los cuales respectivamente hacen referencia al ámbito de aplicación del cuerpo normativo en referencia; a los principios del debido proceso y de igualdad de proponentes; y a las causales de



nulidad absoluta. (cfr. fs.11-15 y 17-19 del expediente judicial y paginas 2, 23, 24 y 83 de la gaceta oficial No.28433-B);

4. **El artículo 62 (numerales 5 y 6) de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005**, el cual preceptúa los principios sobre los cuales la Caja de Seguro Social deberá realizar la selección de contratista entre los cuales destacan el de imparcialidad y transparencia; así como el de equidad en relación con los adjudicatarios. (cfr. f. 15-17 del expediente judicial y paginas 40-41 de la Gaceta Oficial No.25453);

5. **El artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (cfr. f. 19-20 del expediente judicial y la pagina 10 de la Gaceta Oficial No.24109)

El actor indicó al sustentar los cargos de infracción que la Caja de Seguro Social realizó el acto de adjudicación omitiendo los procedimientos legales establecidos en el artículo 1 de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001 y desconociendo el derecho de los proponentes de recurrir la decisión en la vía gubernativa, desconociendo a su vez la modificación del artículo a través del artículo 45 de la Ley 90 de 26 de diciembre de 2017.

Sostiene que, los dispositivos médicos de diagnóstico in vitro no se encuentran contemplados en el ámbito de aplicación de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, por lo que dichos insumos debían licitarse por medio de la Ley de Contrataciones Públicas, lo que colocó a los proponentes en estado de indefensión al no dar respuesta oportuna a los escritos de inconformidad presentados sobre las ilegalidades cometidas por la Comisión de Evaluación Técnica, soslayando la igualdad de los participantes, lo que menoscaba la transparencia, equidad, e igualdad entre los participantes, prescindiendo con ello del debido proceso.

III. El informe de conducta del Director General de la Caja de Seguro Social.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director General de la Caja de Seguro Social, para que rindiese informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota ADENL-DNC-IC-059-2019 de 10 de diciembre de 2019



recibido en la Secretaria de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo el dia 12 de diciembre de 2019, donde indico lo siguiente:

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA:

Se aprecia en el expediente administrativo, el Informe Justificativo para la realización del procedimiento de selección de contratista "PARA LA FIJACIÓN DE PRECIOS UNITARIOS PARA EL SUMINISTRO, ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE Y ENTREGA, SEGÚN NECESIDADES DE PRODUCTOS, INSUMOS, REACTIVOS, CALIBRADORES, CONTROLES, ANALIZADORES PARA LA EJECUCION DE PRUEBAS EFECTIVAS DE LABORATORIO CLÍNICO SEGÚN SE ESTABLECEN EN EL PLIEGO DE CARGOS, SUS ADENDAS Y ANEXOS EN LOS HOSPITALES, POLICLINICAS, ULAPS, CAPPS Y DEMÁS LUGARES QUE ESTABLEZCA LA ENTIDAD LICITANTE A NIVEL NACIONAL DURANTE EL TÉRMINO DE 4 AÑOS Y LA EXTENSIÓN DE LA VIGENCIA", fechado 24 de mayo de 2018, con el cual se solicitaba la autorización del Gasto a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Dicho informe emitido por el Director Nacional de Logística, en conjunto con el Director Ejecutivo Nacional de Finanzas, avalado por el Director General, sustentando la Licitación de Precio Único conforme a lo establecido en la Ley Orgánica No. 51 de 2005, (Ley Especial que rige el funcionamiento de la Caja de Seguro Social), el Reglamento de la Caja de Seguro Social. "Por medio del cual se regula el procedimiento de Contrataciones de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General de la Ley No. 51. De 27 de diciembre del 2005" y solo existir vacíos en las normativas mencionadas se utilizaría supletoriamente, la Ley 22 de 27 de junio de 2006, "que regula la contratación pública, ordenando por la Ley 61 de 2017", y la Ley No. 1 "sobre medicamentos y otros productos para la Salud Humana"; Destacamos que nuestra legislación especial prevalece sobre la normativa general (principio básico de especialidad), aplicada en este caso, con preferencia para aquellos supuestos de contrataciones públicas, toda vez que se reserva para la adquisición de productos e insumos para la salud humana, tal cual lo establece el Artículo 1 del Texto Único de la mencionada Ley No. 22 de 2006 ordenada por la Ley 61 de 2017.

Con posterioridad, mediante Resolución No.52,795-2018-J.D. de 17 de agosto de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se autoriza el gasto para la adquisición de tres (3) renglones, por la suma de **TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NUEVE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON 75/100 (B/. 39,409,288.75)** correspondiente a la Licitación Pública de Precio Único No.03-2018.

En cumplimiento con el Principio de Publicidad, el Departamento de Compras, procedió con la publicación en dos diarios de circulación nacional del aviso de Convocatoria para la Licitación Pública de Precio Único No. 03-2018, relacionado al suministro del Renglón No. 1 "PRUEBA DE QUIMICA", Renglón No. 2 "PRUEBA DE HEMATOLOGÍA", y el Renglón No. 3 "PRUEBA INMUNOQUIMICA", y a fin de acatar con el Principio de Transparencia, se publicó el 28 de agosto de 2018, en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", mediante el cual la Caja de Seguro Social, hizo el llamado a participar como proponentes en el referido Acto Público de Selección de Contratista, a celebrarse el día 10 de octubre de 2018, a partir de las 8:00 a.m a las 10:00 a.m hora para dar inicio a la apertura de Propuestas.

Posteriormente consta Acta de Reunión Previa con los interesados, celebrada el 04 de septiembre de 2018, con el objeto de brindarle a las empresas participantes el derecho de elevar sugerencias, observaciones y/o objeciones, las cuales son sujetas a evaluación por la Institución, garantizando el acuerdo solemne entre las partes, privando la igualdad de oportunidades de participación, toda vez que la Caja de Seguro Social vela únicamente por los intereses de sus asegurados, jubilados y pensionados.

Atendidas las observaciones de las empresas participantes, entre las cuales, no se establecieron objeciones a la legislación utilizada para convocar el acto público para la selección de contratistas, la Dirección Nacional de Compras, ordenó la publicación de la Adenda No. 1 para efectos de posposición del acto público a celebrarse el 31 de octubre de 2018, y Adenda No. 2 para la modificación el Pliego de Cargos de la referida Licitación Pública.



Consecutivamente, el 02 de octubre de 2019, se celebró Reunión de Homologación, dando como resultado la publicación de la Adenda No. 3. Emitida por el Departamento Nacional de los Laboratorios.

Se evidencia en el infolio administrativo, Acta de Apertura de Sobres, de la Licitación Pública del Precio Único No. 03-2018 (2018-1-10-0-99-LP-311368), para "PARA LA FIJACION...", celebrado el 31 de octubre de 2018, en el Edificio Administrativo de la Caja de Seguro Social, (Clayton-Edificio 519, Auditorio, Quinto Piso), del cual participaron las siguientes empresas:

EMPRESA	REGLONES
Productos Roche (Panamá), S.A	Renglón No. 1, 2 y 3
Horacio Icaza y Cia	Renglón 2
Inversiones Sagrav, S.A	Rechazada de Plano no presentó Fianza de Propuesta
Biolab Internacional, S.A	Renglón 1 y 3
Promoción Médica, S.A	Renglón No. 1, 2 y 3
Servi-Lab, S.A	Renglón 2

Posteriormente, mediante Acta No. 1, se refleja el Resumen de la Evaluación Técnica, efectuada a las Especificaciones Técnicas de los Equipos, reactivos y suministros ofertados, emitida por la Presidente de la Comisión Técnica Evaluadora, que de lo medular indica lo siguiente:

RESUMEN DE LA EVALUACION TECNICA DE LICITACION 03-2018						
LOS NIVELES I, II, III						
	Renglón No. 1 QUIMICA		Renglón No. 2 Hematología		Renglón No.3 Inmunoquímica	
Proponentes	Equipos	Reactivos	Equipos	Reactivos	Equipos	Reactivos
ROCHE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE
PROMED	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
BIOLAB	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO APLICA		NO CUMPLE	NO CUMPLE
SERVILAB	NO APLICA		CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	
HORACIO ICAZA	NO APLICA		CUMPLE	NO CUMPLE	NO APLICA	

Mediante la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitido por el Director General de la Caja de Seguro Social, se resolvió Adjudicar la Licitación Pública de Precio Único No. 03-2018 (Primera Convocatoria), a las empresas PROMOCION MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.), los Renglones No. 1 y 3 y la empresa SERVI-LAB, S.A., el renglón No. 2, procediendo con la notificación de dicho acto administrativo, mediante Edicto No. DNC-029-2019, fijado el 04 de febrero de 2018, en el tablero de la Dirección Nacional de Compras y de manera individual en el domicilio de las empresas participantes, el 05 de febrero de 2019, quedando debidamente notificada y consecuentemente ejecutoriado el acto de adjudicación.

El acto administrativo demandado, motivó su decisión en el Artículo 68 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que establece que la adjudicación de las licitaciones públicas, se harán al proponente que haya propuesto el menor precio global por renglón, **precio unitario o único**, y superen las revisiones técnicas, legales y financieras, según lo establecido en el pliego de cargos, además se pondrá aplicar el principio de discrecionalidad Administrativa de la Caja de Seguro Social, en los casos de propuestas onerosas o riesgosas, utilizando para establecer un margen de libertad que tiene la autoridad, para adoptar una decisión sobre un tema que no se encuentra regulado, valorando la situación de desabastecimiento o urgencia, como es el caso de los insumos para pruebas de laboratorio que benefician a la población asegurada y sus beneficiarios.

Por ello, la adjudicación se efectuó en cumplimiento de las normas vigentes, toda vez que no se reflejaba impedimento alguno para la culminación de la etapa precontractual, ante los escritos de inconformidad presentados por algunos participantes de forma extemporanea y sin cumplir con las formalidades. También es facultad de la Caja de Seguro Social, evaluar los elementos expuestos por las empresas y es discreción de la entidad, la suspensión del acto público, si



considera violado algún derecho del quejoso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85 y 86 del Reglamento de la Caja de Seguro Social, por medio del cual se regula el procedimiento de Contrataciones de obras, suministros de Bienes y Prestación de Servicios en general de la Ley No. 51 de 27 de diciembre del 2005.

...
Cabe destacar que el acto administrativo demandado aqueja directamente derechos subjetivos de los participantes en el proceso de selección de contratista, ya que afecta exclusivamente situaciones jurídica individualizadas y no de carácter general. No obstante el demandante interpone una demanda de Nulidad contra un acto administrativo que solo es susceptible de una demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, si el hubiese estado legitimado como apoderado legal de las empresas participantes de la Licitación de Precio Único No. 03-2018, la cual fue adjudicada por la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019.

IV. INTERVENCIÓN DE LOS TERCEROS INTERESADOS

En la providencia que admite la demanda, se ordenó correrle traslado a las sociedades PROMOCIÓN MEDICA, S.A. y SERVI.LAB, S.A., como terceros interesados, quienes mediante las firmas Rodríguez- Robles & Espinosa y De León Fuentes & Rudas, Abogados, mediante Auto de 30 de julio de 2020, fueron acreditados en el proceso en calidad de terceros interesados (f.103)

La firma forense De León Fuentes & Rudas, Abogados, apoderados judiciales de la sociedad SERVI LAB, S.A., presentó escrito de contestación de demanda, el día 7 de febrero de 2020, oponiéndose a las pretensiones de la parte actora. (fs.59-64)

De igual forma la firma forense Rodríguez- Robles & Espinosa, apoderados judiciales de la sociedad PROMOCIÓN MEDICA, S.A. presentó escrito de contestación de demanda, el día 6 de marzo de 2020, oponiéndose de igual forma a las pretensiones expuestas por el demandante. (fs.81-94)

V. La Vista del Procurador de la Administración

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista No.080 de 11 de enero de 2022, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que No es ilegal, la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social por la cual se adjudican tres (3) renglones de la Licitación Pública de Precio Único 03-2018 (Primera Convocatoria), celebrada el 31 de octubre de 2018, "Para la fijación de precios unitarios para el suministro, almacenamiento,



205

7

transporte y entrega, según necesidades de productos, insumos, reactivos, calibradores. Controles, analizadores, para la ejecución de pruebas efectivas de laboratorio Clínico según se establecen en el Pliego de Cargos, sus Adendas y Anexos en los hospitales, Policlinicas, ULAPS, CAPPs y demás lugares que establezca la entidad licitante a nivel nacional durante el termino de 4 años y la extensión de la vigencia”.

Indica el Procurador que, no le asiste la razón al recurrente respecto a que la Licitacion Publica de Precio Unico 03-2018 (Primera Convocatoria), debia realizarse conforme a los presupuestos y procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas, ello porque el legislador patrio ha dispuesto de forma expresa la aplicación de una norma especialísima para la adquisicion de de obras, bienes y servicios, debido a la naturaleza y fines de la Institución en la administración, planificación y control de las contingencias de la seguridad social panameña.

Resalta el representante del Ministerio Público, que la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que reforma la Ley Órgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones establece en su artículo 76, que los trámites y asuntos no previstos en ella se registrarán de manera supletoria por lo dispuesto en la Ley No.1 de 2001, sobre medicamentos; la Ley 56 de 1995 (ahora Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006) sobre Contrataciones Públicas y la Ley 29 de 1996 (ahora Ley 45 de 2007), sobre Defensa de la Competencia.

Destacando en ese sentido que como resultado del servicio publico que lleva a cabo la Caja de Seguro Social, sus contrataciones se encuentran regidas principalmente por la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, así como la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, y la Resolución 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, que aprueba el Reglamento por medio del cual se regula el Procedimiento de Contratacion de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General.

Precisa señalar que la Caja de Seguro Social cuenta con normas especiales en materia de Contratación Pública contempladas en La Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, de allí que lo normado en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, solo se aplicará de manera supletoria cuando este ante un vacío o laguna legal.



Así pues, en cuanto a lo alegado por el demandante respecto a que no se les permitió a los proponentes su derecho a la defensa en la vía gubernativa y no dar respuesta en forma oportuna a los escritos de inconformidad, no le asiste la razón por cuanto, según la ley No. 1 de 10 de enero de 2001, los actos unilaterales en materia de adquisición de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos y la adjudicación de contratos de suministro no son susceptibles de ser impugnados en la vía gubernativa; más si ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como efectivamente sucedió al demandar la Resolución No. DNC-033-2019-D.G de 15 de enero de 2019, en interés de la Colectividad.

Expone, que en la esfera judicial en materia de Contrataciones Públicas, la Caja de Seguro Social está llamada a obtener el mayor beneficio para el Estado, lo que no implica que siempre se elija la propuesta que ofrezca el menor precio, sino además seleccionar el adjudicatario que convenga a los intereses públicos.

De igual forma indica que la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 en concordancia con la Resolución No. 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, abordan los aspectos relativos a la reunión de homologación de acto público y las observaciones que puedan hacer los proponentes al Pliego de Cargos, destacando para ello el artículo 67 de la referida Ley y los artículos 43 y 44 de la mencionada Resolución, que al ser corroborado con lo indicado en el informe de conducta emitido por la entidad demandada da cuentas del fiel cumplimiento de la actuación según la legislación vigente, pues efectivamente se celebró una reunión de homologación previa con los interesados, con el objeto de brindarle a éstos el derecho de elevar sugerencias, observaciones y/o objeciones, las cuales fueron evaluadas por la institución, por tanto lejos de incurrir en arbitrariedades, discrecionales y apreciaciones subjetivas, la autoridad garantizó la transparencia y equidad de las partes.

Finalmente sostiene el Procurador de la Administración, que la Caja de Seguro Social como entidad integrante del Sistema Nacional de Salud, en razón del servicio público que ofrece, tiene la misión constitucional de atender los temas de enfermedades y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social en razón



de las personas que cotizan. De allí su obligación de cumplir la normativa constitucional y legal en cuanto a la adquisición de bienes y servicios, a través de los actos de selección de contratistas que contempla la legislación panameña a través de una licitación pública.

VI. FASE PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES EN EL PROCESO.

Por medio del Auto de Prueba No. 329 de 30 de mayo de 2022 (fs.160), la Sala admitió las pruebas aportadas y aducidas por la parte demandante y la Procuraduría de la Administración.

Una vez ejecutoriada la resolución, la Secretaría de la Sala Tercera, a través del Oficio No. 1236 de 10 de junio de 2022 (cfr. F. 162 del expediente judicial) reiterado mediante Oficio No. 1799 de 2 de agosto de 2022, le solicitó al Director General de la Caja de Seguro Social remitiera, a la brevedad posible, una copia autenticada del expediente administrativo relacionado con la Resolución No. DNC-033-2019-DG de 15 de enero de 2019 emitida por la Institución a su cargo, documentos estos, que pidió la parte actora y que fueron admitidos por el Tribunal.

El subdirector Nacional Legal- Asuntos Administrativos debidamente delegado mediante Resolución No. 733-2020-D.G de 15 de septiembre de 2020 a través de la Nota No.DNC-N-1037-2023 de 5 de julio de 2023, en cumplimiento del Auto de Mejor Proveer de 29 de mayo de 2023, dio respuesta al Oficio No.1284 de 7 de junio de 2023, remitiendo copia debidamente autenticada del expediente administrativo (fs.196).

Luego que la Secretaría General de la Sala Tercera fijó el término para la práctica de pruebas y recibidas las mismas, el demandante, y el tercero interesado presentaron dentro del término de ley sus respectivos alegatos de conclusión.

En ese sentido el Licenciado Felix Alberto Peralta Nuñez, al exponer sus alegatos, se limitó a reafirmar lo dicho y solicitado en su escrito de demanda (fs.163-172 del expediente).

Por su parte, la firma forense, RODRIGUEZ-ROBLES & ESPINOSA, apoderada judicial de la empresa PROMOCION MÉDICA, S.A, reitero su oposición a las pretensiones del demandante, y reafirmo que la Caja de Seguro Social aplicó el



procedimiento descrito en la Ley 51 de 2005 y su reglamento de compras de allí que no se configuró ninguna violación a la Ley 90 de 2017.

Indicando, además, que el Texto Único de la Ley 22 de 2006 es aplicable única y exclusivamente de manera supletoria en el evento que existan lagunas o vacíos legales, lo que no ocurrió en esta causa.

VII. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites correspondientes, la Sala procede a resolver la presente controversia.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social, por la cual se adjudican tres (3) renglones de la Licitación Pública de Precio Único 03-2108 (Primera Convocatoria) el 31 de octubre de 2018, "Para la fijación de precios unitarios para el suministro, almacenamiento, transporte y entrega, según necesidades de productos, insumos, reactivos, calibradores, controles, analizadores, para la ejecución de Pruebas Efectivas de Laboratorio Clínico, según se establecen en el Pliego de Cargos, sus adendas y Anexos en los Hospitales, Policlínicas, ULAPS, CAPPS y demás lugares que establezca la entidad licitante a nivel nacional durante el término de 4 años y la extensión de la vigencia"

El sustento principal de lo alegado por la parte demandante radica en el hecho que al emitir dicha Resolución, fueron omitidos los procedimientos legales establecidos para el acto de adjudicación, ya que se desconoció el derecho de los proponentes para recurrir la decisión en vía gubernativa, habida cuenta que el ámbito de aplicación fue modificado violentando el contenido en el artículo 1 de la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, el artículo 6 (numeral 16) de la Ley No.90 de 26 de diciembre de 2017, los artículos 1, 27, 28, y 155 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, artículo 62 (numerales 5 y 6) de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, y el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Por su parte, el Procurador de la Administración solicita se declare que no es ilegal, la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de



Seguro Social, pues la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, a que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, así como la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la Salud Humana y la Resolución No. 38491-2006—JD de 21 de febrero de 2006 que aprueba el Reglamento por medio del cual se regula el Procedimiento de Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General, constituyen la normativa de carácter especial y de aplicación preferente en materia de contratación pública por la naturaleza del tema y sobre la cual se fundamentó la entidad para dictar la Resolución.

Visto lo anterior, resulta imprescindible referenciar cuál es el ámbito de aplicación del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, lo cual se encuentra dispuesto en el artículo 1 del texto normativo que indica que:

“Artículo 1. Ámbito de aplicación. Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratistas y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales.

La adquisición de medicamentos, insumos y equipos médicos por parte de la Caja de Seguro Social se regirá por lo establecido en la Ley 1 de 2001, sobre medicamentos y otros productos para la salud humana, y demás disposiciones legales vigentes en la materia “



De este modo, se infiere que las Contrataciones que lleva a cabo la Caja de Seguro Social se encuentran principalmente regidas por la Ley 1 de 10 de enero de 2001, y las demás disposiciones legales vigentes en la materia de manera supletoria, como se encuentra establecido en el artículo 76 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social que indica que lo no previsto en ella será suplido por la Ley No. 1 de 2001, la Ley 56 de 1995 (ahora Ley 22 de 2006) y la Ley 29 de 1996 (ahora Ley 45 de 2007).

En atención a las disposiciones anteriores, observa la Sala que la Caja de Seguro Social regula en el capítulo IV, de la Resolución No. 38491-2006-JD de 21 de febrero de 2006, el procedimiento de Contratación de Obras, Suministro de Bienes y Prestación de Servicios en General y así establecer un sistema integral de Contratación Pública, bajo principios de buena administración financiera, centralización normativa y



descentralización operativa, logrando una modernización tecnológica que permite la rapidez, precisión y actualización de las adquisiciones y de la información para aumentar la capacidad de control y administración de todas las operaciones en estos temas.

Ahora bien, tomando en consideración lo anterior, destacamos que nuestra legislación especial prevalece sobre la normativa general (principio básico de especialidad) aplicada a este caso con preferencia para todos aquellos supuestos de contrataciones públicas, ya que como se indicó en líneas superiores, solo se aplicaría de manera supletoria y ante vacíos legales, la Ley 22 de 2007, sobre contrataciones públicas. (vease artículo 1 del mismo texto normativo).

De igual forma, en virtud que el actor plantea que le fue vulnerado el derecho a recurrir a los proponentes, resulta oportuno transcribir lo dispuesto en los artículos 137, 142 y 180 de la Ley No. 1 de 2001, sobre medicamentos que disponen lo siguiente:

Art. 137. (Recursos).

Los actos unilaterales en materia de adquisición de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos de las instituciones públicas de salud, sólo crean una mera expectativa para el oferente registrado. Los actos de selección **no admiten recurso en vía gubernativa; no obstante, son impugnables ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.**

Art. 142. (Impugnación).

La adjudicación de los contratos de suministro **no admite recurso por la vía gubernativa**, y sólo es impugnable ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Art. 180. (Vigencia).

La presente Ley es de orden público y de interés social, y entrará en vigencia transcurridos ciento ochenta días a partir de su promulgación, salvo los artículos que expresamente indiquen otra fecha de entrada en vigencia.



En atención a las disposiciones anteriores, observa la Sala que mediante Nota ADENL-DNC-IC-059-2019 de 10 de diciembre de 2019, la entidad demandada en cuanto a la realización de procedimientos de selección de contratista para *“La fijación de precios unitarios para el suministro, almacenamiento, transporte y entrega, según necesidades de productos, insumos, reactivos, calibradores, controles, analizadores, para la ejecución de pruebas efectivas de laboratorio clínico según se establecena en el pliego de cargos, sus adendas y anexos en los hospitales, policlinicas, ulaps, capps y demas lugares que establezca la entidad licitante a nivel nacional durante el término de 4 años y la extensión de la vigencia”* refirió el planteamiento del mencionado principio de



especialidad, toda vez que se reserva para la adquisición de productos e insumos para la salud humana a la Ley 1 de 2001, sobre el Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 61 de 2017.

En consecuencia, concordamos con la entidad demandada pues no se ha violentado la normativa de Contrataciones Públicas como lo ha esbozado el recurrente en sus hechos, ya que la Ley No. 1 de 10 de enero de 2001, (ley de medicamentos) al ser de orden público y de interés social, lo que busca es garantizar la vida, la salud e integridad física de los consumidores mediante la obtención de los medicamentos necesarios pues los mismos forman parte integral del servicio de salud, que de surgir cualquiera situación en perjuicio de los pacientes debe resolverse con la mayor inmediatez posible, para evitar el desabastecimiento.

Respecto al planteamiento del actor cuando señala que la institución no realizó reunión de homologación ni aclaró las observaciones hechas por los proponentes el mismo quedó desvirtuado, puesto que en su informe explicativo de conducta la Caja de Seguro Social aclaró que:

"Posteriormente consta en Acta de Reunion Previa con los interesados, celebrada el 04 de septiembre de 2018, con el objeto de brindarle a las empresas participantes el derecho de elevar sugerencias, observaciones y/o objeciones, las cuales son sujetas a evaluación por la Institución, garantizando el acuerdo solemne entre las partes, privando la igualdad de oportunidades de participación, toda vez que la Caja de Seguro Social vela únicamente por los intereses de sus asegurados, jubilados y pensionados.

Atendidas las observaciones de las empresas participantes, entre las cuales, no se establecieron objeciones a la legislación utilizada para convocar el acto público para la selección de contratistas, la Dirección Nacional de Compras, ordenó la publicación de la Adenda No. 1 para fines efectos de posposición del acto público a celebrarse el 31 de octubre de 2018, y Adenda No. 2 para la modificación del Pliego de Cargos de la referida Licitación Pública.

Consecutivamente, el 02 de octubre de 2019, se celebró la Reunion de Homologación, dando como resultado la publicación de la Adenda No. 3 emitida por el Departamento Nacional de los Laboratorios.

Se evidencia en el infolio administrativo, Acta de Apertura de Sobres, de la Licitación Pública de Precio Único No. 03-2018 (2018-1-10-0-99-LP-311368).

Posteriormente, mediante Acta No. 1, se refleja el resumen de la Evaluación Técnica; efectuada a las especificaciones Técnicas de los equipos, reactivos y suministros ofertados, emitida por el Presidente de la comisión Técnica Evaluadora.

El acto administrativo demandado, motivo su decisión en el artículo 68 de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005, que establece que la adjudicación de las licitaciones públicas, se harán al proponente que haya propuesto el menor precio global por renglón, precio unitario o único y superen las revisiones técnicas, legales y financieras, según lo



establecido en el pliego de cargos, además, se podrá aplicar el Principio de Discrecionalidad Administrativa de la Caja de Seguro Social, en los casos de propuestas onerosas o riesgosas, utilizado para establecer un margen de libertad que tiene la autoridad, para adoptar una decisión sobre un tema que no se encuentra regulado, valorando la situación de desabastecimiento o urgencia, como es el caso de los insumos para pruebas de laboratorio que benefician a la población asegurada y sus beneficiarios.

Por ello la Adjudicación se efectuó en cumplimiento de las normas vigentes, toda vez que no se reflejaba impedimento alguno para la culminación de la etapa precontractual, ante los escritos de inconformidad presentados por algunos participantes de forma extemporánea y sin cumplir con las formalidades.

También es facultad de la Caja de Seguro Social, evaluar los elementos expuestos por las empresas y es discreción de la entidad, la suspensión del acto público, si considera violado algún derecho del quejoso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85 y 86 del Reglamento de la Caja de Seguro Social, por medio del cual se regula el procedimiento de Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios en General de la Ley No. 51 de 27 de diciembre de 2005.

...
Que es obligación de nuestra entidad, seleccionar al contratista de maneja justa y equitativa." (cfr. fojas 52-54 del expediente judicial)



Lo anterior evidencia que, las actuaciones de la entidad estuvieron enmarcadas dentro de la legislación vigente, pues efectuó reunión previa con los interesados, con el objeto de brindarles el derecho de elevar sugerencias, observaciones y/o objeciones, las que fueron evaluadas y quedó constancia en acta garantizando la transparencia y equidad de las partes.

En ese sentido, concordamos con lo señalado por el Procurador de la Administración en cuanto a que la Caja de Seguro Social como entidad integrante del Sistema Nacional de Salud, en razón del servicio público que ofrece, tiene una especial misión de atender los temas de enfermedades y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad social, en razón de las personas que cotizan en el mismo y tiene la obligación de cumplir con la normativa constitucional en cuanto a la adquisición de bienes y servicios a través de los actos de selección de contratista como la Licitación pública. (cfr artículos 113 y 266 de la Constitución Nacional).

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que el acto acusado no contradice lo previsto en la Ley, como lo son el artículo 1 de la Ley No. 1 de 10 de enero



213
↗

de 2001, el artículo 6 (numeral 16) de la Ley No.90 de 26 de diciembre de 2017, los artículos 1, 27, 28, y 155 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 61 de 2017, el artículo 62 (numerales 5 y 6) de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005 y el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, y así ha de declararse.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. DNC-033-2019-D.G. de 15 de enero de 2019, emitida por la Caja de Seguro Social.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 16 de mayo de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
Secretaria (o)



Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 15 DE mayo DE 20 24

A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Handwritten signature]
Firma

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 850 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:30 de la tarde
de hoy 13 de mayo de 20 24

[Handwritten signature]
El Secretario (a) Judicial

EXP. 231-19
(339802019)

Sala III n° 269

4-4-24



1

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL



Panamá, doce (12) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada Vanessa del Carmen Hernández Espinosa, actuando en nombre y representación de **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA**, ha promovido Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N°D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995**, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), con la cual se adjudica definitivamente a título oneroso a Francisco Ledezma, una parcela de terreno baldío, ubicada en el Corregimiento de Cerro Punta, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una superficie de 1Ha.+9130.78m², correspondiente al Plano N°404-04-13034, aprobado el 10 de febrero de 1995, por dicha dirección.

La presente demanda fue admitida, mediante Resolución de dos (2) de agosto de dos mil veintiuno (2021), de la cual se envió copia al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), para que conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, rindiera su informe explicativo de conducta; así también se le remitió a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera su concepto legal; a Carlos Enrique Ledezma,



245

2

Roberto Rafael Rubio Araúz y la sociedad Capital Trust & Finance Inc., para que presentaran las objeciones y el material probatorio que estimaran pertinentes (Foja 41 del expediente judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

Lo pretendido por el demandante es la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución N°D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente y a título oneroso a Francisco Ledezma, una parcela de terreno baldío, ubicada en el Corregimiento de Cerro Punta, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una superficie de 1Ha.+9130.78m², surgiendo así a la vida jurídica la Finca con Folio Real N°36604, Rollo 18214, con Código de Ubicación 4404, de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí (Ver fojas 3 a 12 del expediente judicial).

La apoderada legal del accionante alega que, el globo de terreno adjudicado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria al señor Francisco Ledezma, para el año 1995, no era un terreno baldío, sino que es propiedad privada correspondiente a la Finca N°5544, Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación 4415, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, para aquel entonces, propiedad de José Batinovich, quien adquirió la mitad de la misma, a través de su antiguo propietario Efraín Otero, mediante Escritura Pública N°2345 de 31 de octubre de 1951, de la Notaría Tercera. Y, de igual forma era propiedad de Pera Barbir Nicolac y Dauko Nicolac, quienes la adquirieron, a través del Juicio de Sucesión de Ante Barbir o Antonio Barbir, de acuerdo a Escritura Pública N°872 de 17 de noviembre de 1965, de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí.

Expone, demás, que por medio del Oficio N°726(sic) de 15 de junio de 2010, el Juzgado Quinto del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, ordenó inscribir a nombre de **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA**, la Finca o Folio Real 5544, por haberla



3

adquirido mediante Proceso Sumario de Prescripción Adquisitiva de Dominio; y, luego de ello, por medio de la Escritura Pública N°891 de 21 de febrero de 2013, de la Notaría Tercera del Circuito de Chiriquí, inscrita en el Registro Público el 6 de marzo de 2013, el prenombrado segregó para sí, tres globos de terreno de la Finca o Folio Real N°5544, dando surgimiento, a la vida jurídica, a la Finca N°417578, Código de Ubicación 4415, a la Finca N°417581, Código de Ubicación 4415, y la Finca N°417583, Código de Ubicación 4415, todas de la Sección de Propiedad del Registro Pública de la Provincia de Chiriquí.

Adicionalmente, la apoderada indicó que **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA** vendió a Roberto Rafael Rubio Aráuz la Finca N°417581, Código de Ubicación 4415 y la Finca N°417583, Código de Ubicación 4415, ambas segregadas de la Finca Madre N°5544, Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí.

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

La parte demandante aduce que el acto de adjudicación impugnado conculca las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 24, 29, 69 y 72 de la Ley N°37 de 31 de septiembre de 1962 (Código Agrario) que establecen lo siguiente:

"Artículo 24. son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas".

"Artículo 29. Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce, y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes."

"Artículo 69. La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código."

"Artículo 72. En ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras



4

estatales. En consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales defectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes.”

El activador jurisdiccional alega la infracción directa, por omisión y comisión, de las normas citadas ya que el globo de terreno que le fue adjudicado al señor Francisco Ledezma, para el año 1995, no podía ser reputado como terreno baldío, pues era propiedad privada inscrita desde el 17 de julio de 1940.

Que la Finca N°5544, Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, ha tenido diferentes propietarios, entre ellos, Efraín Otero, José Batinovich, Ante o Antonio Barbir, Pera Barbir Nicolac y Dauko Nicolac; y, en la actualidad, **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA** y Roberto Rafael Rubio Aráuz, este último, propietario de las fincas segregadas de la Finca Madre 5544, identificadas como Finca N°417581, Código de Ubicación 4415, Finca N°417583, Código de Ubicación 4415, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, los cuales tienen mejor derecho sobre el señor Francisco Ledezma.

Por ello, estima que el Estado desprotegió y desconoció el derecho de propiedad de los reales propietarios del inmueble señalado, adjudicando un terreno que es propiedad privada, antes del año 1995, como si fuera un terreno estatal, produciendo un traslape de la Finca N°36604, Código de Ubicación 4404, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, dentro de la Finca N°5544, Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación 4415, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí.

2. **Artículos 337 y 338 del Código Civil**, que aluden al derecho a la propiedad privada con arreglo a la ley, bien sea por personas jurídicas o naturales; a su uso y goce, sin limitaciones, salvo por las razones que establece la ley, entre ellas, por motivos de utilidad pública o interés social, mediante el pago de una indemnización justa.



243

5

A criterio del demandante, la infracción de estas disposiciones se produce en forma directa, por omisión, pues la ANATI no solo desconoció el derecho de propiedad que mantiene sobre el inmueble objeto de disputa, al adjudicarlo como terreno baldío, sino que realizó una venta que, a todas luces, es ilegal; y, por tanto, nula, sin tener competencia legal para ello.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), rindió su informe explicativo de conducta, mediante la Nota N°ANATI-DAG-1952-2021 de 16 de agosto de 2021, recibido en la Secretaría de la Sala Tercera el día 18 de agosto de 2021, consultable de fojas 44 a 45 del expediente, en el que manifestó lo siguiente:

Que el señor Francisco Ledezma presentó solicitud de adjudicación de terrero a título oneroso, de acuerdo a lo estipulado en el Código Agrario, acompañando las siguientes pruebas:

- Solicitud de adjudicación a título oneroso.
- Certificado de testigos de su posesión, avalada por el Municipio de Cerro Punta.
- Acta de inspección ocular, en la cual no hubo objeción de personas.
- Fotocopia de cédula del solicitante.
- Plano original y hoja de cálculo de polígono.
- Edicto y recibo de pago de publicidad fechada.



Ante ello, considera que el peticionario cumplió con las formalidades requeridas para dicha solicitud, la cual fue notificada mediante Edicto N°103-95 de 14 de marzo de 1995, por edicto de periódico y adjudicada mediante Resolución N°D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995, acorde con los requerimientos legales de la Ley N°37 de 21 de septiembre de 1962 (Código Agrario), acreditando en debida forma la posesión mediante el dominio material por más de cinco (5) años, época en



6

la que la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), era la competente exclusiva para adjudicar dicho terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Cerro Punta, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una extensión superficial de 1Ha.+9130.78m², que corresponde al Plano N°404-04-13034 de 10 de febrero de 1995, aprobado por dicha Dirección.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 1451 de 31 de agosto de 2022, manifestó que resultaba necesario la práctica de la inspección judicial propuesta por el demandante, para efecto de determinar si existe o no el traslape alegado, ante lo cual indicó que su concepto quedaría supeditado a lo que resultara de la etapa probatoria.

Cumplida dicha etapa, en su escrito de alegatos, presentó el concepto legal con respecto a la legalidad del acto impugnado, a través de la Vista Número 060 de 13 de enero de 2013, visible de fojas 185 a 198, en el cual solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que ES ILEGAL la resolución demandada, para lo cual expuso lo siguiente:

“...
La inspección judicial practicada ha dejado en evidencia que: *‘...la detallada Finca 36604 (Folio Real), propiedad de CARLOS ENRIQUE LEDEZMA GOMEZ, se traslapa dentro de la cabida superficiaria de la igualmente precitada Finca 5544 (Folio Real), propiedad de HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA; misma que ahora corresponde a las Fincas N°417581 (Folio Real), y N°417583 (Folio Real), ambas con Código de Ubicación 4415 de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, cuyo propietario es ROBERTO RAFAEL RUBIO ARAUZ; y también a la Finca N°417578 (Folio Real), con igual Código de Ubicación (4415). Cuyo propietario es CAPITAL & TRUST FINANCE INC...’*

Además, debe recordarse que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario dictó la Resolución D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995, a través de la cual le adjudicó a Francisco Ledezma un globo de terreno registrado desde el 20 de septiembre de 1995, como la finca o folio real 36604, inscrita en el Registro Público en el rollo 18214, documento 9, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí, como si se tratara de una tierra nacional o estatal, cuando en realidad es una propiedad privada inscrita en la entidad registral desde el 17 de julio de 1940, bajo el folio real



250

7

5544, tomo 554, folio 380, con código de ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, la que luego de varios trasposos fue obtenida por Humberto Santamaría Espinosa por medio de la figura de prescripción adquisitiva de dominio, de la que segregó, entre otros, tres (3) inmuebles, a saber, la finca **417578**; la finca **417581**; y la finca **417583**, todas con código de ubicación 4415, inscritas el 6 de marzo de 2012, en la Sección de la Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí. La primera que le fue vendida a la sociedad **Capital Trust & Finance Inc.**, y las dos (2) últimas compradas por **Roberto Rafael Rubio Arauz ...**”.

V. CONTESTACIÓN DE LOS TERCEROS INTERESADOS

Contra la demanda instaurada se corrió traslado a Carlos Enrique Ledezma, Roberto Rafael Rubio Araúz y a la sociedad Capital & Trust Finance Inc., los cuales fueron debidamente notificados (Cfr. fojas 41, reverso, 30, 92 a 94 del expediente judicial).

El Licenciado Roberto Aparicio Alvear, en su calidad de Defensor de Ausente de Carlos Enrique Ledezma, presentó contestación a la demanda negando las pretensiones de la parte actora y su solicitud, así como las pruebas aportadas ya aducidas, reservándose a su vez el derecho de aportar el material probatorio necesario para el apoyo de su defendido (Fojas 95 a 96 del expediente judicial)

Por su parte, el Licenciado Rafael Alberto Santamaría G., apoderado legal de Roberto Rafael Rubio Araúz, presentó contestación a la demanda mediante escrito visible de foja 56 a 60 del dossier, en el cual aceptó los hechos, cargos y material probatorio presentados por el accionante, pues alega que las fincas que adquirió (Fincas N°417581 y N°417583) fueron usurpadas por el señor Carlos Enrique Ledezma, quien aparece como propietario de la Finca N°36604, Código de Ubicación 4404, de la sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, luego de la adjudicación ilegal que realizó la ANATI, en su favor, cuando el legítimo derecho de propiedad lo mantenía, antes del año 1995, el señor **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA**; que, por causa de ello, el señor Carlos Enrique Ledezma al tratar de reclamar los supuestos derechos de propiedad que



8

posee, ha causado daños a los cultivos de papas existente en las fincas mencionadas y las cercas que se mantenían en ambas propiedades.

Consultable de fojas 77 a 89 del legajo judicial, el Licenciado Rodrigo Martínez, apoderado especial de Capital Trust & Finance, Inc., presentó escrito de contestación a la demanda, limitándose a señalar que no acepta las pretensiones, cargos e infracciones promovidos con la demanda, y para ello aportó dos (2) pruebas documentales.

VII. FASE DE PRUEBAS Y ALEGATOS

Conforme se aprecia, de fojas 156 a 158 del expediente, mediante el Auto de Pruebas N°790 de 7 de noviembre de 2022, este Tribunal procedió a la admisión de pruebas documentales presentadas y aducidas por las partes, entre ellas, las documentales incorporadas que corren de fojas 14 a 18, 19 a 21, 22 a 25, 26 a 32, 33 a 40 (parte actora); 61 a 63, 64 a 69 (Roberto Rubio Araúz); 74 a 75, 78 a 89 (Capital Trust & Finance Inc.) del expediente judicial.

A su vez, se admite el cuadernillo aportado por el tercero interesado Roberto Rafael Rubio Araúz; como prueba aducida, la copia autenticada del expediente completo relativo a la emisión del acto demandado; y, además, la inspección judicial requerida por la parte actora, el tercero interesado Roberto Rafael Rubio Araúz; a su vez, considerada por la Procuraduría de la Administración, como necesaria para la emisión del concepto legal que por ley le corresponde.

En cuanto a los alegatos de conclusión, tanto el accionante y el tercero interesado Roberto Rafel Rubio Araúz, en sus escritos, reafirman que el acto administrativo impugnado es ilegal y requieren su nulidad; la Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 060 de 13 de enero de 2023, presentó su concepto en fase de alegatos, solicitando al Tribunal se sirva declarar la nulidad del acto de adjudicación (Ver fojas 168 a 198 del expediente judicial).



252

9

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez completadas las etapas procesales correspondientes para esta clase de acciones, los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a fallar la presente controversia, luego de valorar los argumentos planteados por las partes, junto a las pruebas allegadas al proceso, con fundamento en lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del código Judicial y el artículo 42A de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946.

Advertimos que, los cargos de ilegalidad se sustentan, concretamente, en que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy ANATI), al emitir el acto administrativo impugnado, la **Resolución N°D.N4-1525 de 22 de agosto de 1995**, no acató lo dispuesto en los artículos 24, 29, 69 y 72 de la Ley N°37 de 31 de septiembre de 1962 (Código Agrario vigente a la expedición del acto demandado), así como los artículos 337 y 338 del Código Civil, puesto que se realizó una venta de bien inmueble como si fuese un lote baldío, estatal y adjudicable, cuando era propiedad privada, por lo que su adjudicación deviene nula.

Ante ello, observamos que la resolución administrativa demandada resolvió adjudicar, definitivamente, a título oneroso un globo de terreno baldío nacional ubicado en el Corregimiento de Cerro Punta, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una superficie de **1Ha+9130.78m²**, tal como consta en el **Plano N°404-04-13034 de 10 de febrero de 1995**, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, cuyos linderos son los siguientes: Al Norte, colinda con terreno de Isabel M. de Quiel, servidumbre de entrada y Francisco Ledezma; al Sur, colinda con terreno de Amado Quiroz con quebrada callejón de por medio y Carlina Guerra; al Este, colinda con terreno de Carlina Guerra y Francisco Ledezma; y, al Oeste, colinda con terreno de Isabel M. de Quiel y Amado Quiroz con quebrada callejón de por medio (Cfr. fs. 15 a 18 de expediente judicial).



10

Se aprecia, además, que dicha extensión de terreno fue inscrita en el Registro Público, **desde el 20 de septiembre de 1995**, dando nacimiento a la **Finca N°36604**, inscrita al Rollo 18214 (complementario), Documento N°9, Asiento 1 (venta de lote), de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, a nombre de Francisco Ledezma (Ver foja 78 del expediente judicial, Certificación de Registro Público).

Ahora bien, con el objetivo de resolver el fondo de la presente causa, el Tribunal procedió a realizar un recorrido cronológico de las pruebas que reposan en Autos, de las cuales infiere que el proceso de adjudicación inició desde el 31 de diciembre de 1992, cuando Francisco Ledezma presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria una solicitud para comprar un terreno baldío, a título oneroso, con una superficie de 1Ha+9130.78m², ubicado en el Corregimiento de Cerro Punta, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, que corresponde al **plano 404-04-13034 de 10 de febrero de 1995**; por lo que, la entidad demandada al estimar que el peticionario cumplió con los requisitos contemplados en la Ley N°37 de 21 de septiembre de 1962 (Código Agrario vigente para aquel momento), para la adjudicación a título oneroso, expidió la **Resolución N°D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995**, la cual fue notificada mediante el Edicto N°103-95 de 14 de marzo de 1995, publicado en periódicos de circulación nacional (fojas 44 a 45 del expediente judicial).

El terreno o parcela al que hacemos referencia alude a la Finca o **Folio Real N°5544**, inscrita en el Registro Público en el tomo 554, folio 380, **Código de Ubicación 4415**, de la Sección de la Propiedad de la Provincia de Chiriquí, que desde el **17 de julio de 1940**, pertenecía a Efraín Otero, quien posteriormente vendió a los señores José Batinovich y Ante o Antonio Barbir, mediante escrituras inscritas el **12 de noviembre de 1951** (Foja 64 del expediente judicial).

El predio perteneciente al señor Ante o Antonio Barbir fue otorgado a Pera Barbir Nicolac y a Dauko Nicolac, por medio de un Juicio de Sucesión, de acuerdo a



254

11

la Escritura Pública N°872 de 17 de noviembre de 1965, de la Notaría Primera de Circuito de Chiriquí (Foja 64 del expediente judicial).

Seguidamente, se observa que con el Oficio N°7389 de 15 de junio de 2010, el Juzgado Quinto de Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, ordenó inscribir a nombre de **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA** la finca señalada, adquirida en virtud de **Sentencia N°17 de 8 de marzo de 2010**, dentro del Proceso de Prescripción Adquisitiva de Dominio promovido contra los herederos de José Batinovich e Inversiones Delangel, S.A. (Cfr. fojas 64 del expediente judicial y cuadernillo aportado por el actor).

Posterior a lo señalado, se advierte que **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA** segregó para sí, tres (3) globos de terreno de la mencionada **Finca N°5544**, dando surgimiento a los siguientes inmuebles: **Finca N°417578**, **Finca N°417581** y **Finca N°417583**, todas con **Código de Ubicación 4415**, de acuerdo a la Escritura Pública N°891 de 2 de marzo de 2013, inscritas el 6 de marzo de 2013, en la Sección de la Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí (Ver foja 23 y 26 a 30 del expediente judicial).

También se puede apreciar, a fojas 38 y 39 del infolio judicial, que las Fincas N°417581 y 417583 fueron vendidas al señor Roberto Rafael Rubio Araúz, y la Finca N°417578 fue vendida a Capital Trust & Finance, Inc., terceros intervinientes en el presente proceso.

Ahora bien, en vista que el demandante alega que los terrenos que le fueron adjudicados por el Estado al señor Francisco Ledezma, para el año 1995, no eran globos de terreno baldío, sino bienes propiedad privada desde el año 1940, provocando un traslape sobre la superficie de la Finca 5544, Código de Ubicación 4415, que le fue conferida por una orden judicial dentro de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, solicitó al tribunal la práctica de una prueba de inspección judicial, misma que fue avalada por el tercero interesado, Roberto Rafael Rubio Araúz.



265

12

Por ello, mediante Auto de Prueba N°790 de 7 de noviembre de 2022, esta Colegiatura admitió y ordenó la práctica de la inspección judicial requerida por el accionante, con la finalidad de corroborar los hechos expuestos en la demanda, la cual fue realizada el **3 de enero de 2023**, con la presencia del perito designado por la parte actora, Jorge Enrique Saldaña Silvera, Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía; el Doctor Giulano Mazzanti Alvarado, por la Procuraduría de la Administración; los testigos Daisy J. Rodríguez Batista y Esteban Santamaría; el accionante y su apoderada legal; el tercero interesado Roberto Rafael Rubio Araúz, junto a su apoderado legal (Fojas 156 a 158 del expediente judicial).

El informe de la diligencia de inspección judicial fue entregado el día 5 de enero de 2023, adjunto con los siguientes documentos: Plano demostrativo del montaje de la Finca N°5544, con copia de su Plano N°299; copia del Plano N°40504-24785, de la Finca N°51266; copia del Plano N°04-05-04-67438, de la Finca N°417581; copia del Plano N°04-05-04-67439, de la Finca N°417583; copia del Plano N°04-05-04-67437, de la Finca N°417578; copia del Plano N°404-04-13034, de la Finca N°36604 (Cfr. Fs. 223 a 241 del expediente judicial).

Dentro del Informe Pericial aportado se determinó, medularmente, lo siguiente (Cfr. Fs. 231 a 234):

"(...)

1. Si el lugar donde nos encontramos realizando la presente inspección judicial, corresponde al predio que fue adjudicado mediante el acto demandado; y si este fue registrado o forma parte, de los siguientes terrenos; Finca N°36604 (Folio Real), Código de Ubicación 4404; y/o la Finca N°5544 (Folio Real), Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación N°4415. Ambas registradas en la Sección de Propiedad del Registro Público en la Provincia de Chiriquí, y ubicadas de su Corregimiento de Cerro Punta (antes Distrito de Bugaba, ahora Distrito de Tierras Altas).
RESPUESTA: **SI**, el lugar donde nos encontramos realizando la presente inspección judicial, corresponde al predio que fue adjudicado mediante el acto demandado; ...
2. Si la previamente detallada Finca 36604 (Folio Real), propiedad de CARLOS ENRIQUE LEDEZMA GOMEZ, se traslapa dentro de la cabida superficial de la igualmente precitada Finca 5544 (Folio Real), propiedad de HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA; misma que ahora corresponde a las Fincas 'N°417581 (Folio Real)' y 'N°417583 (Folio Real)', ambas con Código de Ubicación 4415 de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, cuyo



256

13

propietario es ROBERTO RAFAEL RUBIO ARAÚZ; y también a la 'Finca N°417578 (Folio Real)', con igual Código de Ubicación (4415). Cuyo propietario es CAPITAL & TRUST FINANCE, INC.

RESPUESTA: **SI**, efectivamente, la detallada **Finca 36604 (Folio Real), propiedad de CARLOS ENRIQUE LEDEZMA GOMEZ, se traslapa dentro de la cabida superficiaria de la igualmente precitada Finca 5544 (Folio Real), propiedad de HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA;** misma que ahora corresponde a las Fincas 'N°417581 (Folio Real)', y 'Finca N°417583 (Folio Real)', ambas con Código de Ubicación 4415 de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, cuyo propietario es ROBERTO RAFAEL RUBIO ARAÚZ; y también a la 'Finca N°417578 (Folio Real)', con igual Código de Ubicación (4415). Cuyo propietario es CAPITAL & TRUST FINANCE, INC.

3. En caso afirmativo, determine el área o las áreas del traslape en las cabidas superficiarias de los precitados predios; y explique desde cuándo se vienen dando dichos traslapes.

RESPUESTA: **La finca 36604 (Folio Real), propiedad actual de CARLOS ENRIQUE LEDEZMA GOMEZ, desde su inscripción en Registro Público, el 20 de septiembre de 1995, se traslapó sobre la finca 5544 (Folio Real), propiedad actual de HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA, en una superficie de 1Ha+5413.71m², luego de sus segregaciones de la finca 5544 (Folio Real), las mismas quedan traslapadas de la siguiente manera, esta finca 36604 (Folio Real), propiedad actual de CARLOS ENRIQUE LEDEZMA GOMEZ, se traslapa dentro de la Finca N°417581 (Folio Real), en una superficie de 123.14m²; dentro de la Finca N°417583 (Folio Real), en una superficie de 3,266.46m² ambas con Código de Ubicación 4415 de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, cuyo propietario es ROBERTO RAFAEL RUBIO ARAÚZ; y dentro de la Finca N°417578 (Folio Real), con Código de Ubicación 4415 de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, en una superficie de 4,009.72m² cuyo propietario es CAPITAL TRUST & FINANCE, INC.**

El área total traslapada sobre estas tres fincas, las cuales son una segregación de la Finca 5544 (Folio Real), propiedad actual de HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA es de 7,399.32m², quedando todavía un traslape sobre el Resto Libre de la Finca 5544 (Folio Real), en el orden de 8,024.39m².

4. Describa si el predio objeto de la presente inspección judicial esta dedicado a alguna actividad, o si está siendo utilizado de alguna manera; e igualmente detalle si existen cercas de los globos inspeccionados, y ¿Cuál es el estado en que se encuentran y el tiempo aproximado de las mismas?

RESPUESTA: Este predio, objeto de la presente inspección judicial, es dedicado a la agricultura en su modalidad de legumbres variadas, sobre el mismo no se observan cercas medianeras ni divisorias..." (Destacado de la Sala)



El caudal probatorio detallado y examinado permite a esta Judicatura afirmar, con toda seguridad, tal como lo indicó la Procuraduría de la Administración, que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy ANATI), al emitir la **Resolución N°D.N.4-1525 de 22 de agosto de 1995**, ignoró lo dispuesto en los artículos 24, 29, 69 y 72 de la Ley N°37 de 21 de



257

14

septiembre de 1962, y los artículos 337 y 338 del Código Civil, lo que hace procedente su nulidad.

Esto es así, pues adjudicó a título oneroso y de forma definitiva a Francisco Ledezma, bajo el supuesto de que se trataba de un terreno nacional (baldío), un globo de terreno, registrado desde el 20 de septiembre de 1995, como la **Finca o Folio Real 36604, en el rollo 18214**, documento 9, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, cuando en realidad se trataba de una **propiedad privada inscrita en la entidad registral desde el 17 de julio de 1940**, bajo el **Folio Real 5544, Tomo 554, Folio 380, Código de Ubicación 4415**, de la Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí. Finca, que, luego de varios traspasos, fue adquirida por **HUMBERTO SANTAMARÍA ESPINOSA** producto de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, de la cual segregó tres inmuebles, a saber: Finca **N°417578**, Finca **N°417581** y Finca **N°417583**, todas con **Código de Ubicación 4415**, inscritas desde el 6 de marzo de 2012, en la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, de las cuales, la primera fue vendida a la sociedad Capital Trust & Finance, Inc., y las otras dos, a Roberto Rafael Rubio Araúz.

Dicho en otras palabras, la entidad demandada incumplió con el procedimiento legal establecido para las adjudicaciones de este tipo, **al realizar una doble titulación de la finca en cuestión, sin tener competencia para adjudicar terrenos que no forman parte del Patrimonio del Estado, y al desatender el deber de proteger y asegurar el derecho de uso y goce de la propiedad privada reconocida legal y constitucionalmente**, lo cual implica que toda persona que posee un terreno pueda, en virtud de su legítima propiedad, conservarlo sin alterarlo, venderlo, arrendarlo, establecer obligaciones a otras personas por concepto de tránsito o bien emplearlo en alguna actividad productiva que juzgue conveniente, sin mayores limitaciones que las establecidas expresamente en la ley.



258
→

15

Por todas las consideraciones expuestas, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N°D.N:4-1525 de 22 de agosto de 1995, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

Notifíquese,

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 16 de mayo de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Secretaria (o)



**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFIQUESE HOY 13 DE marzo
 DE 20 24 A LAS 8:32 DE LA mañana
 A Procurador de la Administración

 FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 866 en lugar visible de la
 Secretaría a las 4:00 de la tarde
 de hoy 13 de marzo de 20 24


 SECRETARIA

EXP 72316 2021 ^e

Salida n° 273

4-4-2024

