



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXV

Panamá, R. de Panamá miércoles 31 de agosto de 2016

N° 28107-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Decreto N° 177
(De martes 30 de agosto de 2016)

POR EL CUAL SE CONCEDE LA CONDECORACIÓN NACIONAL DE LA ORDEN “MANUEL AMADOR GUERRERO” CREADA POR LA LEY NO. 22 DE 29 DE OCTUBRE DE 1953.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 02 de junio de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. 078 DE 8 DE 8 JUNIO DE 2009, EMITIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

Fallo N° S/N
(De jueves 02 de junio de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. 035-13 DE 19 DE FEBRERO DE 2013, EMITIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

DECRETO NÚMERO 177
(de 30 de Agosto de 2016)

por el cual se concede la Condecoración Nacional de la Orden
"MANUEL AMADOR GUERRERO"
creada por la Ley No. 22 de 29 de octubre de 1953.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
en uso de sus facultades legales,



CONSIDERANDO:

- PRIMERO:** Que el Honorable Señor MARTÍN SANTIAGO HERRERO, de nacionalidad española, se ha diplomado en el Colegio Kennedy de la Universidad de Harvard en Cambio Climático, posee un Postgrado en Comercio Exterior en la Universidad Politécnica de Madrid, Diploma de Honor en Ciencias Políticas, Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, Madrid;
- SEGUNDO:** Que el Honorable Señor MARTÍN SANTIAGO HERRERO desde marzo del 2014 asumió el cargo de Coordinador Residente de las Naciones Unidas (ONU) y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la República de Panamá, cargo que ha desempeñado con excelencia y ahínco;
- TERCERO:** Que el Honorable Señor MARTÍN SANTIAGO HERRERO, con más de veinte (20) años de carrera, ha ejercido diversas asignaciones en el ámbito internacional, que dan muestra de sus notables ejecutorias en la Organización de las Naciones Unidas que le llevaron a ocupar relevantes e importantes cargos en: Argentina, Perú, Uruguay, Colombia y Cuba;
- CUARTO:** Que, el Gobierno de la República de Panamá reconoce y resalta la legítima labor realizada por el Honorable Señor MARTÍN SANTIAGO HERRERO, quien ha dejado evidentes muestras de su inigualable dinamismo y dedicación caracterizado por el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la paz, de los cuales dejó en evidencia durante el cumplimiento de sus funciones llevadas a cabo en Panamá.

DECRETA:

ARTICULO ÚNICO: Concédese la Condecoración Nacional de la Orden "MANUEL AMADOR GUERRERO", en el Grado de "Gran Cruz", al Honorable Señor MARTÍN SANTIAGO HERRERO, por sus relevantes méritos.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

Dado en la ciudad de Panamá a los 30 días del mes de Agosto de dos mil dieciséis (2016).

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

ISABEL DE SAINT MALO DE ALVARADO
Vicepresidenta de la República y
Ministra de Relaciones Exteriores

212

1

ENTRADA N°222-15

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HARLEY MITCHELL MORÁN, EN REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°078 DE 8 DE JUNIO DE 2009, EMITIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

El Licenciado Harley Mitchell Morán, quien actúa en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Mediante el acto administrativo impugnado, se asigna en uso y administración, a título gratuito, al Ministerio de Relaciones Exteriores, las siguientes parcelas de terreno ubicadas en el sector de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe: parcela CL02-26 (6 hectáreas + 3,919.54 m²), parcela CL02-27 (3 hectáreas + 9,863.45 m²) y parcela CL02-28 (5 hectáreas + 7,121.40 m²).

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

213

2

Según el Licenciado Harley Mitchell Morán, apoderado judicial de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual se asignan unas parcelas de terreno al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el área de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, desconoce que dichas parcelas de terreno forman parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con las obras para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que se pretenden construir.



En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante denuncia como infringidos el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, mediante el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas; el artículo 1 de la Ley No.30 de 30 diciembre de 1992, mediante la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces; el artículo 4 de la Ley N°21 de 2 de julio de 1997, mediante la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal; y, el artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, mediante el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, que establece lo siguiente:

"Artículo 4. Para cumplir con los propósitos de la Resolución de Gabinete 108 de 27 de diciembre de 2005, la Unidad Administrativa a que se refiere este Decreto Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:

1. Acatar y poner en ejecución las decisiones que surjan en virtud de las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel.

2. Rendir informes periódicos a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, de la gestión administrativa y de los asuntos a ella encomendados.
3. Promover, coordinar, supervisar la ejecución y evaluar los estudios y planes para la transición ordenada de los objetivos encomendados a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel.
4. Realizar cualquier otra función que en él delegue la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel”.



En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante considera que no consta en la Resolución demandada que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos haya coordinado con la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente), lo referente al traspaso al Ministerio de Relaciones Exteriores de unas parcelas de terreno que, por ley, se encuentra destinada a fines de conservación.

En segundo lugar, el apoderado judicial de la parte demandante aduce violado el artículo 1 de la Ley N°30 de 1992, por medio de la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, por considerar que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos traspasó al Ministerio de Relaciones Exteriores el bien objeto del acto administrativo impugnado, aprovechando que la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente) guardó silencio sobre la no compatibilidad de la edificación que se pretende construir, con los objetivos del Parque Nacional Camino de Cruces.

Por otra parte, se estima infringido el artículo 4 de la Ley N°21 de 2 de julio de 1997, mediante la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, que establece que tanto el Plan Regional, como el Plan General, establecidos en los Anexos I y II de la Ley N°21 de 1997, respectivamente, forman parte de dicha Ley para todos los efectos.

En ese sentido, la parte actora considera que el acto administrativo impugnado viola, no sólo la zonificación establecida por la Ley N°21 de 1997, a través de sus anexos, sino que también traspasa al Ministerio de Relaciones Exteriores un bien que tiene objetivos específicos de conservación ecológica.

Por último, en lo que se refiere a la violación del artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, indica la demandante que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos realizó una actuación para la cual no está facultada ni autorizada, consistente en el traslado al Ministerio de Relaciones Exteriores, de un área protegida designada por Ley.



En ese sentido, el artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, dispone lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos”.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

De la demanda instaurada se corrió traslado al Secretario Ejecutivo de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que rindiera un Informe Explicativo de su actuación, el cual aportado a través de la Nota N°MEF/UABR/SE/DAL-0732-2015 de 7 de mayo de 2015, visible a fojas 158 y 159 del dossier, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Que el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Nota A.J. No. 895 de 6 de abril de 2009, solicitó a este Ministerio, la cesión de las parcelas de terrenos CL02-26, CL02-27 y CL02-28, todas ubicadas en el sector de Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, para la instalación efectiva del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, así como de otros Organismos Internacionales.

Para la instalación efectiva del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, así como de otros Organismos Internacionales, esta Unidad Administrativa, sometió a la consideración de la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos en la sesión de 21 de abril de 2009, la asignación en uso y administración, de las referidas parcelas de terreno a favor del citado ministerio, para los fines antes mencionados, la cual recomendó al señor Ministro, asignar en uso y administración, a título gratuito, al Ministerio de Relaciones Exteriores, las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL02-28, todas ubicadas en la comunidad de Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

Mediante la Resolución No. 078 de 8 de junio de 2009, suscrita por el señor Ministro de Economía y Finanzas, se asignó en Uso y Administración, a título gratuito al Ministerio de Relaciones Exteriores, las

211

parcelas de terreno CL02-26, con el área de terreno 6 has + 3,919.54 m², con un valor de un millón trescientos cuarenta y ocho mil setecientos dos balboas con veintinueve centésimos (B/.1,348,702.29), según el Valor Promedio N° 370 de 13 de agosto de 2008, la Parcela CL02-27 con el área de terreno de 3 has + 9,863.45 m², presenta un valor de un millón ochocientos treinta y nueve mil cuatrocientos noventa y ocho balboas con noventa centésimos (B/.1,839,498.90) y la Parcela CL02-28 con 5 has + 3,338.41 m² presenta un valor de un millón ciento veinticinco mil cuatrocientos cuarenta balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.1,125,440.45), ambas según Valor Refrendado No. 2807 de 11 de marzo de 2005, todas ubicadas en el sector de Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Que según el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, estas parcelas de terreno se encuentran dentro de un área definida como vivienda de baja densidad, con una zonificación para el caso de la parcela CL02-27 de Mediana Densidad – Mediana Intensidad (R2d2) y las parcelas CL02-26 y CL02-28 de Residencial de Mediana Densidad (R2c), lo cual hace necesario, a fin de lograr la compatibilidad del proyecto, que se eleve ante el Ministerio de Vivienda la solicitud de tratamiento especial sobrepuesto, aplicando para el uso de suelo, los criterios de áreas de recurso urbanísticos y culturales, áreas de grandes proyectos de desarrollo y áreas para desarrollo urbanos especiales y para la zonificación solicitar el cambio a Mixto Comercial Urbano – Alta Intensidad (Mcu3) ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N°812 de 15 de septiembre de 2015, el representante del Ministerio Público, estima que la parte actora no ha acreditado su pretensión, toda vez que de las escasas piezas procesales aportadas al proceso, no se puede inferir que las parcelas de terreno CL02-26, CL02-27 y CL02-28 donde se proyecta construir la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, se encuentra ubicado dentro del área del Parque Nacional Camino de Cruces, ni mucho menos que el mismo se encuentre excluido de las ciento diez (110) hectáreas de dicha área protegida, destinadas para uso de interés social.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

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

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 demanda contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial, 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.



LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una asociación civil de personas que comparece en defensa de un interés general en contra de la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente demanda contencioso-administrativa de nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de la cual se asigna en uso y administración, a título gratuito, al Ministerio de Relaciones Exteriores, las siguientes parcelas de terreno ubicadas en el sector de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe: parcela CL02-26 (6 hectáreas + 3,919.54 m²), parcela CL02-27 (3 hectáreas + 9,863.45 m²) y parcela CL02-28 (5 hectáreas + 7,121.40 m²).

El apoderado judicial de la demandante plantea que con la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, incumplió la normativa recogida en el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, que crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, así como la Ley N°30 de 1992, que crea el Parque Nacional Camino de Cruces, pues al asignarse unas parcelas de terreno al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sector de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción de la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, desconoce que dichas parcelas de terreno debían formar parte del área protegida Parque Nacional Camino de Cruces, y por tanto, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos se excede en las atribuciones que le fueron asignadas por el Decreto Ejecutivo N°67 de 2005.



La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En ese sentido, y según la información que reposa en el expediente se advierte que, efectivamente, mediante el acto administrativo contenido en la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, se asigna en uso y administración, a título gratuito, al Ministerio de Relaciones Exteriores, las siguientes parcelas de terreno ubicadas en el sector de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe: parcela CL02-26 (6 hectáreas + 3,919.54 m²), parcela CL02-27 (3 hectáreas + 9,863.45 m²) y parcela CL02-28 (5 hectáreas + 7,121.40 m²). (fojas 14 a 18 del expediente)

Ahora bien, el demandante señala que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, al momento de emitir el acto

administrativo impugnado, debió tomar en cuenta que las parcelas de terreno que se estaban asignando en uso y administración al Ministerio de Relaciones Exteriores, se encontraban destinadas a fines de conservación, y las mismas debían ser traspasadas al Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos y prohibiciones se encuentran regulados en la Ley N°30 de 1992, que establece dicha área protegida, y en la cual se prohíbe la construcción de obras civiles.



Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial.

En ese sentido, es importante destacar que el demandante sustenta su acción de nulidad en la violación de normas de rango legal y reglamentario mediante las cuales se crearon el Parque Nacional Camino de Cruces y el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, que crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, indicando que las parcelas de terreno asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, forman parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con la obra que se pretende edificar.

En primer lugar, no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una Autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o

226

extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... **con apego al principio de estricta legalidad**".

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las Autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.



221

- c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos antecedentes y el derecho aplicable.
- e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y
- g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.



Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es "la convicción, fundada en la Constitución y en la ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico; es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz". (Auto de 31 de julio de 2002, dictado dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias).

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de

22

2000, dictada dentro del proceso contencioso administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley N°38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, de la siguiente forma:



"Artículo 201.

...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)". (lo resaltado es de la Sala)

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor colombiano **LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ**, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por Autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum* ...". (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la ley y a las Autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*).

Ahora bien, en el proceso que nos ocupa, no se ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, tomando en

consideración que las alegaciones invocadas por la parte demandante giran en torno a que el globo de terreno asignado al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se pretende construir la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, se encuentra ubicado dentro del área protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces. Veamos porqué. (el resaltado es nuestro)



En primer lugar, debe señalarse que, como bien indica la parte demandante, mediante la Ley N°30 de 30 de diciembre de 1992, se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, legislación que fue reformada a través de la Ley N°29 de 23 de junio de 1995, la cual modifica los límites de la referida área protegida. En ese sentido, el artículo 2 de la mencionada Ley N°30 de 1992, modificada por la Ley N°29 de 1995, señala que el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público, y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en dicha Ley.

En este punto, debe recordarse que el demandante sustenta su acción de nulidad, indicando que las parcelas de terreno asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, forman parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con las obras que se pretenden edificar.

Ahora bien, de una revisión del acto administrativo impugnado se observa que el mismo cumple con los elementos esenciales para su formación, en atención a lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, y que fueron descritos en párrafos anteriores, a saber: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento, forma.

Ahora bien, cabe indicar que la única prueba aportada por la parte actora durante el proceso, consiste en copia autenticada de la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, sin que fuere

224

aducida ninguna otra, a pesar de existir un período para presentar y aducir nuevas pruebas en los procesos contencioso-administrativos que se adelantan en la Sala Tercera. (el resaltado es nuestro)

En razón de ello, debe recordarse que la efectividad de cualquier proceso, ya sea judicial o administrativo, depende de manera decisiva de cómo se ha conducido el tema probatorio, pues, son las pruebas aportadas al proceso las que apoyarán en la demostración de los hechos, a los cuales deberán ser aplicados los preceptos legales y reglamentarios correspondientes.

Así, en un contexto de técnica procesal hay que señalar que la prueba consiste en los medios o elementos, que por sí mismos o relacionados, tienen la capacidad para representar y tener como ciertos aquellos hechos o circunstancias a los cuales el Tribunal tiene que aplicarles el ordenamiento jurídico.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal -aplicable de forma supletoria ante los vacíos de la Ley N°135 de 1943, que rige el procedimiento contencioso administrativo-, establece la máxima que corresponde a las partes "probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables" (artículo 784 del Código Judicial).

Por su parte, el destacado procesalista **JORGE FÁBREGA PONCE** define la carga de la prueba como "la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar, cuando no encuentra en el proceso elementos que le den certeza sobre los hechos en que deba fundar su decisión e indirectamente establece a cuál de las partes le concierne la prueba de tales hechos, para evitar las consecuencias desfavorables a él o favorables a la otra parte". (FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal, Plaza & Janés Editores, Bogotá, 2004, página 859)

De las consideraciones anteriores se desprende que como regla general, cada parte asume la carga de comprobar los supuestos de hecho de las normas a las que pretenden acogerse.



226

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con la posible ubicación de la sede del Centro Regional Interagencial de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, dentro del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, sin embargo, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas. (el resaltado es nuestro)

Por razón de ello, y en atención a que de una lectura del acto administrativo y de las escasas constancias procesales que reposan en el dossier, se observa que la referida Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, cumple con los requisitos de validez de todos los actos administrativos, y que la parte actora no incorporó evidencia de sus aseveraciones, se presume legal -y por tanto ajustada a derecho-, la actuación de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a las facultades que le fueron conferidas por la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993 (por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica), con sus modificaciones, la Ley N°97 de 21 de diciembre de 1998 (por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas), el Decreto de Gabinete N°108 de 27 de diciembre de 2015 (por el cual se adoptan medidas en relación con las atribuciones de la Autoridad de la Región Interoceánica), el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006 (por la cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas), y el Decreto Ejecutivo N°13 de 5 de febrero de 2007 (por la cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos).

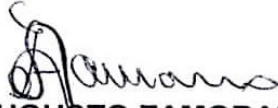
Conocidos todos los antecedentes generados con motivo de la acción de nulidad interpuesta, y de la falta de comprobación de los hechos alegados por la

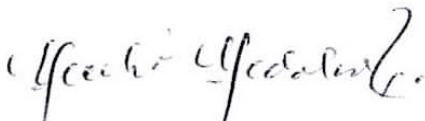


parte demandante, la Sala considera que no se desprende palmariamente la ilegalidad del acto administrativo impugnado y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución N°078 de 8 de junio de 2009, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

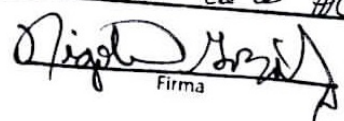
NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 13 DE junio DE 2016
A LAS 10:00 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 13 de junio de 2016

SECRETARIA

ENTRADA N°219-15

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HARLEY MITCHELL MORÁN, EN REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°035-13 DE 19 DE FEBRERO DE 2013, EMITIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.



MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

El Licenciado Harley Mitchell Morán, quien actúa en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Mediante el acto administrativo impugnado, se asigna en uso y administración, a título gratuito, por veinte (20) años prorrogables, al Ministerio de Relaciones Exteriores, el lote de terreno identificado como polígono CL02-62, ubicado en Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción del Liceo Francés de Panamá, en atención al Acuerdo de Cooperación Cultural, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

Según el Licenciado Harley Mitchell Morán, apoderado judicial de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual se asigna un globo de terreno al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el área de Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, desconoce que dicha parcela de terreno forma parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con las obras del Liceo Francés de Panamá, que se pretenden construir.



En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante denuncia como infringidos el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, mediante el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas; el artículo 1 de la Ley No.30 de 30 diciembre de 1992, mediante la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces; y, el artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, mediante el cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, que establece lo siguiente:

"Artículo 4. Para cumplir con los propósitos de la Resolución de Gabinete 108 de 27 de diciembre de 2005, la Unidad Administrativa a que se refiere este Decreto Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:

1. Acatar y poner en ejecución las decisiones que surjan en virtud de las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel.
2. Rendir informes periódicos a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel, de la gestión administrativa y de los asuntos a ella encomendados.
3. Promover, coordinar, supervisar la ejecución y evaluar los estudios y planes para la transición ordenada de los objetivos encomendados a la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel.
4. Realizar cualquier otra función que en él delegue la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel".

En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante considera que no consta en la Resolución demandada que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos haya coordinado con la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente), lo referente al traspaso al Ministerio de Relaciones Exteriores de un área de terreno que, por ley, se encuentra destinada a fines de conservación.



En segundo lugar, el apoderado judicial de la parte demandante aduce violado el artículo 1 de la Ley N°30 de 1992, por medio de la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, por considerar que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos traspasó al Ministerio de Relaciones Exteriores el bien objeto del acto administrativo impugnado, aprovechando que la Autoridad Nacional del Ambiente (ahora Ministerio de Ambiente) guardó silencio sobre la no compatibilidad de la edificación que se pretende construir, con los objetivos del Parque Nacional Camino de Cruces.

Por último, en lo que se refiere a la violación del artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, indica la demandante que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos realizó una actuación para la cual no está facultada ni autorizada, consistente en el traspaso al Ministerio de Relaciones Exteriores, de un área protegida designada por Ley.

En ese sentido, el artículo 36 de la Ley N°38 de 2000, dispone lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos”.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

De la demanda instaurada se corrió traslado al Secretario Ejecutivo de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que rindiera un Informe Explicativo de su actuación, el cual

aportado a través de la Nota N°MEF/UABR/SE/DAL-0733-2015 de 7 de mayo de 2015, visible de fojas 144 a 146 del dossier, y el cual en su parte media seña la lo siguiente:



“Que el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República de Francia con el fin de facilitar e incrementar el intercambio entre los dos países en el campo de la educación, las letras, las ciencias y las artes, suscribieron el 10 de enero de 1967 un Convenio de Cooperación Cultural, Técnica y Científica.

Que el 15 de junio de 2012, las partes suscriben un Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Cultural, Técnica y Científica antes citado, en el cual de conformidad con el Artículo 4, conviene en establecer en la República de Panamá, el Liceo Francés, regido mediante las reglas establecidas por la Agencia para la Enseñanza Francesa en el Extranjero (AEFE), entidad francesa, sin fines de lucro, dotada de personería jurídica propia y autonomía financiera, que le permite administrar su propio patrimonio.

Que el Liceo Francés está administrado, acorde con las leyes panameñas, por su Junta Directiva, la cual está en convenio con la Agencia para la Enseñanza Francesa en el Extranjero (AEFE), con el fin de proporcionar una enseñanza francesa a estudiantes panameños, franceses y de otras nacionalidades.

Que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Nota DGPECI N° 833 de 10 de julio de 2012, hace referencia a la firma del Protocolo Adicional entre ambas Repúblicas, haciendo referencia al inciso 2, del Artículo 1, sobre el compromiso de ambos gobiernos para el establecimiento y construcción del Liceo Francés de Panamá, a través de la concesión por parte del Gobierno de Panamá en un lote de terreno.

Que mediante Nota MEF/UABR/SE/dpyt/1905/2012 de 17 de septiembre de 2012, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, le comunica al Ministerio de Relaciones Exteriores que se ha identificado un área localizada en la comunidad de Clayton, con acceso a través de la Avenida La Floresta, correspondiente al polígono identificado como CL02-62, con un área aproximada de 2 hectáreas + 9,323.20 m², para el establecimiento y construcción del Liceo Francés de Panamá.

Que en virtud de los (sic) anterior la Embajada de Francia en Panamá, a través de la Nota N° 454/2012, recibida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos el 12 de octubre de 2012, manifiesta interés por la asignación del lote CL02-62 de Clayton, propuesto por esta Unidad al Ministerio de Relaciones Exteriores, de igual forma lo hace el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante Nota DGPECI No. 1302 de 22 de octubre de 2012.

Para el establecimiento y construcción del Liceo Francés de Panamá, esta Unidad Administrativa, sometió a la consideración de la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos en la sesión de 30 de octubre de 2012, según consta en el Acta No. 08-12, la asignación en uso y administración, a título gratuito, por veinte (20) años prorrogables, al citado Ministerio, la cual recomendó al señor Ministro asignar en uso y administración a título gratuito, por 20 años prorrogables, al Ministerio de Relaciones Exteriores, el lote de terreno identificado como polígono CL02-62, ubicado en Clayton, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, en cumplimiento del Acuerdo de Cooperación Cultural, Técnica y Científica suscrito entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa.

Mediante la Resolución No. 035-13 de 19 de febrero de 2013, suscrita por el señor Ministro de Economía y Finanzas, se asignó en Uso y Administración, a título gratuito por veinte (20) años prorrogables al Ministerio de Relaciones Exteriores, el lote de terreno identificado como polígono CL02-62, con el área de terreno de 2 has + 9,323.20 m², con un

valor de tres millones novecientos ochenta y siete mil novecientos cincuenta y cinco con veinte centésimos (B/ 3,987,955.20), según avalúo de 18 de noviembre de 2012, para la construcción del Liceo Francés de Panamá, en atención al Acuerdo de Cooperación Cultural, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa.

Que según el Plan General de Usos de Suelos del Área del Canal el polígono CL02-62 tiene categoría de Área Residencial, subcategoría Residencial de Baja Densidad; y de acuerdo con la Resolución No. 204 de 2003 por la cual se aprueba el Documento Gráfico de Zonificación para Ciudad de Panamá, tiene zonificación de Parque Interbarrial (Pib), en razón de lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá peticionar al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, los cambios que se requieran y que sean necesarios para la realización del proyecto ...".



III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista N°813 de 15 de septiembre de 2015, el representante del Ministerio Público, estima que la parte actora no ha acreditado su pretensión, toda vez que de las escasas piezas procesales aportadas al proceso, no se puede inferir que el globo de terreno donde se proyecta construir el Liceo Francés de Panamá, se encuentra ubicado dentro del área del Parque Nacional Camino de Cruces, ni mucho menos que el mismo se encuentre excluido de las ciento diez (110) hectáreas de dicha área protegida, destinadas para uso de interés social.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

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

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 demanda contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial, 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.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una asociación civil de personas que comparece en defensa de un interés general en contra de la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente demanda contencioso-administrativa de nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de la cual se asigna en uso y administración, a título gratuito, por veinte (20) años prorrogables, al Ministerio de Relaciones Exteriores, el lote de terreno identificado como polígono CL02-62, ubicado en Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción del Liceo Francés de Panamá, en atención al Acuerdo de Cooperación Cultural, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa.

El apoderado judicial de la demandante plantea que con la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, incumplió la normativa recogida en el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, que crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, así como la Ley N° 30 de 1992, que crea el Parque Nacional Camino de Cruces, pues al asignarse un globo de terreno al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el sector de Clayton,

Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción del Liceo Francés de Panamá, desconoce que dicha parcela de terreno debía formar parte del área protegida Parque Nacional Camino de Cruces, y por tanto, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos se excede en las atribuciones que le fueron asignadas por el Decreto Ejecutivo N°67 de 2005.



La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En ese sentido, y según la información que reposa en el expediente se advierte que, efectivamente, mediante el acto administrativo contenido en la Resolución N° 035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, le asigna en uso y administración, a título gratuito, por veinte (20) años prorrogables, al Ministerio de Relaciones Exteriores, el lote de terreno identificado como polígono CL02-62, ubicado en Clayton, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción del Liceo Francés de Panamá, en atención al Acuerdo de Cooperación Cultural, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa. (fojas 14 a 17 del expediente)

Ahora bien, el demandante señala que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, al momento de emitir el acto administrativo impugnado, debió tomar en cuenta que la parcela de terreno que se estaba asignando en uso y administración al Ministerio de Relaciones Exteriores, se encontraba destinada a fines de conservación, y la misma debía ser traspasada al Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos y prohibiciones se encuentran regulados en la Ley N°30 de 1992, que establece dicha área protegida, y en la cual se prohíbe la construcción de obras civiles.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad

Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial.



En ese sentido, es importante destacar que el demandante sustenta su acción de nulidad en la violación de normas de rango legal y reglamentario mediante las cuales se crearon el Parque Nacional Camino de Cruces y el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006, que crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, indicando que la parcela de terreno asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores, forma parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con la obra que se pretende edificar.

En primer lugar, no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está

contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N°38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, y que son del tenor siguiente:



“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... **con apego al principio de estricta legalidad**”.

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las Autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y

- g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y Autoridad que lo emite.



Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es una convicción, fundada en la Constitución y en la ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico; es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz". (Auto de 31 de julio de 2002, dictado dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias).

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000, dictada dentro del proceso contencioso administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley N°38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, de la siguiente forma:

"Artículo 201.

...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)". (lo resaltado es de la Sala)

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor colombiano **LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ** ha indicado que la misma “consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum* ...”. (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)



En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la ley y a las Autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*).

Ahora bien, en el proceso que nos ocupa, no se ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, tomando en consideración que las alegaciones invocadas por la parte demandante giran en torno a que el globo de terreno asignado al Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se pretende construir el Liceo Francés de Panamá, se encuentra ubicado dentro del área protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces. Veamos porqué. (el resaltado es nuestro)

En primer lugar, debe señalarse que, como bien indica la parte demandante, mediante la Ley N°30 de 30 de diciembre de 1992, se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, legislación que fue reformada a través de la Ley N°29 de 23 de junio de 1995, la cual modifica los límites de la referida área protegida. En ese sentido, el artículo 2 de la mencionada Ley N°30 de 1992,

modificada por la Ley N°29 de 1995, señala que el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público, y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en dicha Ley.



En este punto, debe recordarse que el demandante sustenta su acción de nulidad, indicando que la parcela de terreno asignada al Ministerio de Relaciones Exteriores, forma parte del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con las obras que se pretenden edificar.

Ahora bien, de una revisión del acto administrativo impugnado se observa que el mismo cumple con los elementos esenciales para su formación, en atención a lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N°38 de 2000, y que fueran descritos en párrafos anteriores, a saber: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento, forma.

Ahora bien, cabe indicar que la única prueba aportada por la parte actora durante el proceso, consiste en copia autenticada de la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, sin que fuere aducida ninguna otra, a pesar de existir un período para presentar y aducir nuevas pruebas en los procesos contencioso-administrativos que se adelantan en la Sala Tercera. (el resaltado es nuestro)

En razón de ello, debe recordarse que la efectividad de cualquier proceso, ya sea judicial o administrativo, depende de manera decisiva de cómo se ha conducido el tema probatorio, pues, son las pruebas aportadas al proceso las que apoyarán en la demostración de los hechos, a los cuales deberán ser aplicados los preceptos legales y reglamentarios correspondientes.

Así, en un contexto de técnica procesal hay que señalar que la prueba consiste en los medios o elementos, que por sí mismos o relacionados, tienen la capacidad para representar y tener como ciertos aquellos hechos o

circunstancias a los cuales el Tribunal tiene que aplicarles el ordenamiento jurídico.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal -aplicable de forma ^{Supletoria} ante los vacíos de la Ley N°135 de 1943, que rige el procedimiento ^{contencioso} administrativo-, establece la máxima que corresponde a las partes "probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables" (artículo 784 del Código Judicial).



Por su parte, el destacado procesalista **JORGE FÁBREGA PONCE** define la carga de la prueba como "la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar, cuando no encuentra en el proceso elementos que le den certeza sobre los hechos en que deba fundar su decisión e indirectamente establece a cuál de las partes le concierne la prueba de tales hechos, para evitar las consecuencias desfavorables a él o favorables a la otra parte". (FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal, Plaza & Janés Editores, Bogotá, 2004, página 859)

De las consideraciones anteriores se desprende que como regla general, cada parte asume la carga de comprobar los supuestos de hecho de las normas a las que pretenden acogerse.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con la posible ubicación del Liceo Francés de Panamá dentro del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, sin embargo, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por razón de ello, y en atención a que de una lectura del acto administrativo y de las escasas constancias procesales que reposan en el

209

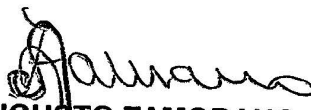
dossier, se observa que la referida Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, cumple con los requisitos de validez de todos los actos administrativos que la parte actora no incorporó evidencia de sus aseveraciones, se presume legal -y por tanto ajustada a derecho-, la actuación de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a las facultades que le fueron conferidas por la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993 (por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica), con sus modificaciones, la Ley N°97 de 21 de diciembre de 1998 (por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas), el Decreto de Gabinete N°108 de 27 de diciembre de 2015 (por el cual se adoptan medidas en relación con las atribuciones de la Autoridad de la Región Interoceánica), el Decreto Ejecutivo N°67 de 25 de mayo de 2006 (por la cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas), y el Decreto Ejecutivo N°13 de 5 de febrero de 2007 (por la cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos).

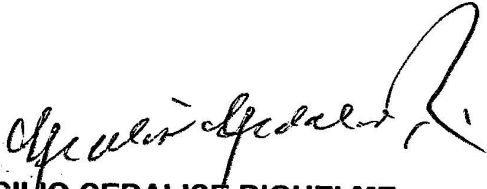


Conocidos todos los antecedentes generados con motivo de la acción de nulidad interpuesta, y de la falta de comprobación de los hechos alegados por la parte demandante, la Sala considera que no se desprende palmariamente la ilegalidad del acto administrativo impugnado y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N°035-13 de 19 de febrero de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

15

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA



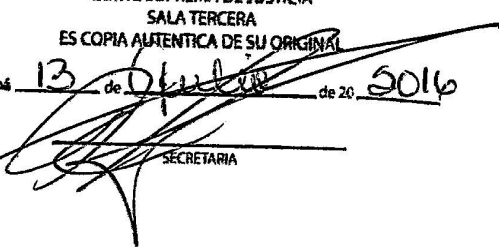
Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 10 DE junio DE 20 16

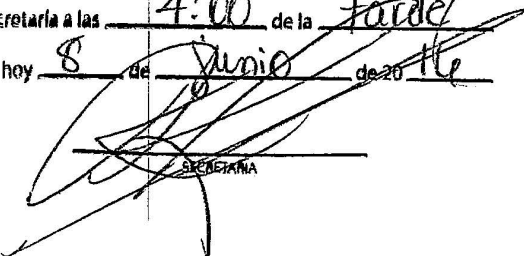
A LAS 10:03 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 13 de junio de 20 2016

SECRETARIA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1376 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 8 de junio de 20 16


SECRETARIA