

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 068

Panamá, 24 de enero de 2011

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

El licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, actuando en representación de **Migdalia Ibarben Gutiérrez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 217 de 28 de junio de 2007, emitida por el **director de Catastro y Bienes Patrimoniales**, el acto confirmatorio, la negativa tácita por silencio administrativo en que ha incurrido el **Ministerio de Economía y Finanzas**, al no contestar el recurso de apelación presentado contra la resolución 217 de 2007 y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación  
de la demanda.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso  
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Según consta en el expediente judicial, Migdalia Ibarben Gutiérrez presentó ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas una solicitud de compra de un globo de terreno con una superficie de 5,768.24 mts.<sup>2</sup>, ubicado en la playa Los Azules, corregimiento de El Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

Luego del análisis técnico realizado por la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía sobre el globo de terreno solicitado en compra por Migdalia Ibarben Gutiérrez, pudo advertirse que debido a la existencia de zonas de

manglares adyacentes al área peticionada, se requería la opinión oficial de la Autoridad Nacional del Ambiente y del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

En atención a dicha solicitud, la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante la nota AG-0723-07 de 29 de marzo de 2007, manifestó que la playa Los Azules, por poseer áreas que forman ecosistemas marinos, zonas de manglares y humedales debía mantenerse íntegra, para prevenir la pérdida de sus recursos naturales, así como su biodiversidad, por lo que no avaló la venta de dichos predios a particulares. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

Por su parte, la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial señaló que luego de las investigaciones y los análisis técnicos llevados a cabo en la playa Los Azules, resultaba evidente que cualquier intervención podría afectar su ecosistema, situación que no hace viable acceder a las solicitudes de compra que se presenten para adquirir un globo de terreno ubicado en el área. (Cfr. f. 61 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de junio de 2007, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la resolución 217 negó a Migdalia Ibarben Gutiérrez la solicitud de compra del lote de terreno antes descrito y ordenó, así mismo, el cierre y el archivo del expediente. Esta resolución le fue notificada a través de su apoderada sustituta el 6 de septiembre de 2007, luego de lo cual promovió un recurso de reconsideración con apelación en subsidio (Cfr. fs. 20-28 del expediente judicial); mismo que fue resuelto por la institución mediante la resolución 52 de 18 de febrero de 2010. (Cfr. fs. 29-33 del expediente judicial).

Conforme está sentado en autos, el 12 de abril de 2010, el apoderado sustituto de Migdalia Ibarben Gutiérrez sustentó un recurso de apelación en contra de la resolución 217 de 2007, el cual no fue resuelto por el Ministerio de Economía

y Finanzas dentro del término de dos meses que establece la ley 38 de 2000, situación que produjo el agotamiento de la vía gubernativa por silencio administrativo. (Cfr. fs. 34-47 y 59 del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, el 12 de agosto de 2010, Migdalia Ibarben Gutiérrez, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la demanda que dio origen al proceso que nos ocupa. (Cfr. fs. 3 a 17 del expediente judicial).

**II. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 60 y 61 del expediente judicial).

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 20-28 del expediente judicial).

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 29-33 del expediente judicial).

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 34-47 del expediente judicial).

**Séptimo:** No es cierto; por tanto, se acepta.

**Octavo:** No consta; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**III. Disposiciones que se estiman infringidas.**

El apoderado judicial de la recurrente señala como infringidos los artículos 34, 45, 52 (numeral 4) y 69, todos de la ley 38 de 31 de julio de 2000; y también

los artículos 116 (numeral 3) y 141 del Código Fiscal. (Cfr. Conceptos de infracción de la foja 7 a la foja 15 del expediente judicial).

#### **IV. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

A. Este Despacho advierte que la recurrente acude ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, que se le imputa al Ministerio de Economía y Finanzas por no haber resuelto el recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución 217 de 2007. También solicita que la resolución 52 de 2010, sea igualmente declarada nula, por ilegal.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la demandante señala como infringido el numeral 3 del artículo 116 del Código Fiscal; sin embargo, estimamos conveniente destacar que dicho cargo de infracción no se ha producido, ya que al emitir la resolución 217 de 28 de junio de 2007, que negó la solicitud de compra presentada por Migdalia Ibarben Gutiérrez, la entidad demandada, lejos de infringir esta norma, dio fiel cumplimiento a lo dispuesto por la misma, en el sentido que son inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, máxime cuando de acuerdo con los informes técnicos rendidos por la Autoridad Nacional del Ambiente y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el lote de terreno objeto de la petición de compra hecha por Migdalia Ibarben Gutiérrez se encuentra ubicado en un área que implica ecosistemas costeros marinos, zonas de manglares y de humedales. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

Así mismo, la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales al rendir su informe técnico señaló que en el área donde se ubica el lote solicitado en compra existen zonas de esteros, con abundante vegetación de mangle, donde inclusive se observaron

lugares en los que la servidumbre se interrumpe por el manglar aproximadamente 500.00 metros, situación que obliga a utilizar la playa como acceso alternativo al sitio en cuestión. (Cfr. f. 66 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto, hace evidente para este Despacho que no era procedente que la institución demandada accediera a la solicitud de enajenación hecha por Migdalia Ibarben Gutiérrez en relación con un globo de terreno localizado en la playa Los Azules, ya que de conformidad con el acuerdo municipal 10 de 31 de mayo de 2005, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Antón, dicho sector fue declarado como área protegida, precisamente por estar compuesto por una extensa y saludable porción de bosque de mangle, razón por la cual debe preservarse su integridad ecológica, previniendo la pérdida de sus recursos naturales y su biodiversidad.

Por ello, el supuesto cargo de infracción al numeral 3 del artículo 116 del Código Fiscal, aducido por la actora, resulta infundado.

**B.** El apoderado judicial de la demandante también señala como infringido el artículo 141 del Código Fiscal; norma que, de acuerdo con el criterio de esta Procuraduría, no es aplicable al negocio jurídico que nos ocupa, puesto que ella se refiere de manera puntual al uso de tierras adjudicables comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones, mientras que la controversia que nació de la decisión adoptada por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la resolución 217 de 28 de junio de 2007 y, que, posteriormente, fue confirmada mediante la resolución 52 de 18 de febrero de 2010, guarda relación con la solicitud de compra de un globo de terreno, que es inadjudicable, por estar localizado en un sector de manglares protegidos por Ley.

**C.** En cuanto a la supuesta violación de los artículos 34, 45, 52, numeral 4, y 69 de la ley 38 de 2000, este Despacho difiere de lo señalado en este sentido

por la parte demandante, puesto que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales le imprimió a la solicitud realizada por Migdalia Ibarben Gutiérrez, el procedimiento que establecía el acápite 2 del artículo primero de la resolución 062 de 2 de abril de 2003, derogado por la resolución 090 de 20 de julio de 2007, para la venta o arrendamiento de bienes inmuebles propiedad de la Nación; procedimiento éste que se encontraba vigente a la fecha en que tal solicitud fue presentada ante la referida dependencia ministerial.

De acuerdo con las constancias del expediente judicial, una vez recibida la solicitud de compra a la Nación presentada por Migdalia Ibarben Gutiérrez, ésta fue remitida al Departamento de Cartografía de la institución, a fin de que, luego de su revisión, la Sección de Geodesia de dicho departamento llevara a cabo una inspección ocular en el área denominada Los Azules; diligencia en la que se decidió requerir la opinión oficial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y de la Autoridad Nacional del Ambiente, dada la existencia de una zona de manglares adyacentes al sitio requerido en compra. (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

Todo lo anterior nos lleva a concluir, que la solicitud presentada por la demandante no reunía las condiciones legales para continuar con el trámite administrativo de venta, por lo que al emitir la resolución 217 de 28 de junio de 2007, la institución actuó con estricto apego al principio de legalidad, respetando el debido proceso y sin infringir las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia contenidas en la ley 38 de 2000, lo que deja sin sustento los cargos de infracción aducidos a los artículos 34, 45, 52 (numeral 4) y 69 de la ley 38 de 2000.

De lo expuesto, se desprende que los argumentos del apoderado judicial de la actora con relación a la alegada infracción de las disposiciones legales que invoca en su demanda, carecen de asidero jurídico.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 217 de 28 de junio de 2007, emitida por el director de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la institución demandada.

**VI. Derecho:** No se acepta el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 848-10