

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1533

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de diciembre de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

El Licenciado Santander Tristan Donoso, actuando en nombre y representación de **María Itzel De León Gómez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, el cual establece que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. fojas 4 - 9 del expediente judicial);

B. El artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, el cual establece, entre otras cosas, que la Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de 5 años sobre las tierras de la Nación, en territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de la posesión que tenía el antiguo poseedor (Cfr. fojas 9 - 10 del expediente judicial).

C. Los artículos 22 y 423 del Código Civil, los cuales indican, entre otras cosas, que la posesión constituida bajo una ley anterior no se retiene, pierde o recupera bajo el imperio de una ley posterior, sino por los medios o con los requisitos señalados en la nueva ley; y que la posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho (Cfr. fojas 10 – 11 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de**

Economía y Finanzas, y a través de la cual se le indicó, a la hoy demandante, que su pretensión, consistente en la adjudicación a título de propiedad sobre el predio de terreno Rancho Mary, ubicado en Playa Venado, corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, no resultaba jurídicamente viable (Cfr. foja 14 - 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de reconsideración, que fue decidido a través de la Resolución 075-2016 de 6 de octubre de 2016, la cual dispuso confirmar el todas sus partes el acto originario, y de la que se notificó, a través de su apoderado especial, el día 28 de octubre de 2016, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16 - 18 del expediente judicial).

El 28 de diciembre de 2016, **Maritza Itzel de León Gómez**, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solamente solicita, que se declare nula, por ilegal la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la actora alegó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Nuestro representado ha realizado instalaciones, actividades de ánimo de dueño, procesos de posesión turística y comercial, de manera que su ejercicio posesorio de manera estable y permanente constituye la base de su solicitud de titulación, el cual no puede ser escamoteado a través de un proceso de subasta pública donde aquellos que tienen mayor capacidad económica resultarían favorecidos. (Cfr. fojas 4 - 11 del expediente judicial).

Conocidos los argumentos expuestos por la actora, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad a los que ella hace referencia en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de reparo, según pasamos a explicar a continuación.

Como primero elemento a resaltar en el caso que ocupa nuestra atención, se encuentra el hecho que la recurrente, a través de su apoderado especial, presentó una petición ante la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas** tendiente a que se le adjudicara el título de propiedad de un predio en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraijan, argumentando, entre otras, que por más de cinco (5) años ella han venido realizando un ejercicio posesorio de carácter comercial y turístico sobre dicho predio (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

A lo indicado por la actora debemos poner de relieve que la supuesta posesión a la que ella hace referencia sobre el predio descrito en el párrafo que antecede, **nunca fue acreditada ante la vía gubernativa**, omisión de la cual se desprende la improcedencia de cualquier solicitud tendiente al reconocimiento de un supuesto derecho derivado de una la posesión.

En este orden de ideas, cobra relevancia lo indicado en el acto confirmatorio, en donde la entidad demandada indicó lo siguiente:

“Que con relación a la existencia de los derechos posesorios en favor de su representado, el letrado lo que hace es reiterar lo planteado en su solicitud original, **sin aportar elemento de convicción distintos a los expresados anteriormente**, tendientes a hacer variar la decisión adoptada en la nota confrontada, por lo cual lo procedente es confirmar en todas sus partes la decisión contenida en la misma.” (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende sin mayor esfuerzo, que los argumentos emitidos por la actora en la vía gubernativa carecieron de elementos probatorios que acreditaran lo relativo a la supuesta posesión, sustento sobre el cual ésta fundamenta su petición.

Por otro lado, tal y como se explica en el acto objeto de reparo, la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, a través de la cual se crea la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, resulta inaplicable al caso que nos ocupa, ya que, tal

y como se indica en el artículo 33 de esta misma disposición, si bien la **ANATI** es la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, no es menos cierto que este mismo artículo establece de manera clara una excepción a este principio general, el cual es el siguiente:

“Artículo 33. Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, **con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.** ...” (El resaltado es nuestro).

En efecto, lo anterior está debidamente sustentado en el acto objeto de reparo, en el cual se indicó:

“Con relación a la normativa legal contenida en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, por medio de la cual se creó la Autoridad Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones, **la cual constituye el basamento legal de su pretensión**, tenemos que indicar **que la misma no resulta aplicable tratándose de bienes revertidos, no solo porque estos bienes cuentan con un régimen especial de tratamiento, sino porque además, la propia ley 59 excluye de su ámbito de aplicación los bienes que hoy administra la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos ...”**

Tal y como lo reconoce la propia actora, en virtud de la norma arriba transcrita, es la **UABR** quien asume la competencia para el reconocimiento de derechos posesorios, los cuales habrán de ser reconocidos a través de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento en que se presente la solicitud.

En este contexto, indica la actora que la contratación debió de haberse enmarcado de conformidad a lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, a través de la **excepción de procedimientos de selección de contratista o de subastas públicas**, justamente porque los poseedores en la

zona costera de Playa Venado, califican por su actividad de interés local o beneficio social (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En relación a lo antes expuesto, debemos traer a colación el argumento con el que iniciamos nuestra contestación de esta demanda, en el sentido que la actora, pretende que se le reconozcan unos supuestos derechos derivados de una supuesta posesión que dice ella ha venido ejerciendo por más de cinco años, y de lo cual no hay constancia, ni en el expediente administrativo, ni en el expediente judicial, razón por la cual resulta incongruente pretender acceder a beneficios derivados de una condición que la actora no logró acreditar en la vía gubernativa, y que de paso, debemos indicar que tampoco corresponde acreditarla ante esta instancia jurisdiccional.

En otro orden de ideas, en lo que respecta a la supuesta falta de vigencia de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, la entidad demandada aclaró este punto a la hoy accionante a través del acto confirmatorio, indicando lo siguiente:

“Que lo dispuesto en el articulado antes citado, no se ajusta al caso de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, toda vez que la misma **no ha sido derogada por ley posterior, ni de su articulado se desprende una vigencia temporal específica**, lo que produjo es que el Órgano Ejecutivo en cumplimiento del artículo 46 de la propia Ley 5 de 25 de febrero de 1993, transfirió las funciones establecidas en la misma excerta legal al Ministerio de Economía y Finanzas, de lo que se desprende el yerro jurídico en el que incurre el recurrente al sostener que dicha norma legal perdió su vigencia. (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En concordancia con lo anterior, y rescatando los argumentos desarrollados en los párrafos que anteceden, debemos tener claro que nos encontramos ante un escenario en donde el predio, sobre el cual se solicita la adjudicación, se encuentra de los terrenos que, en razón de los Tratados Torrijos – Carter, fueron revertidos a la República de Panamá (Cfr. Foja 14 del expediente judicial).

Lo anterior es importante tenerlo en cuenta, ya que, tal y como hemos indicado con anterioridad, la administración de las tierras revertidas correspondió

en un principio a la **Autoridad de la Región Interoceánica**, competencia que, en atención a lo dispuesto en la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, fue traspasada posteriormente al **Ministerio de Economía y Finanzas**, a través de la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos**.

En este sentido, tenemos que la **UABR** constituye el único organismo con autoridad y competencia en lo que respecta a la disposición de los bienes inmuebles que hayan revertido a Panamá producto de la celebración de los Tratados Torrijos – Carter, tal y como se da en el caso que nos ocupa.

En esta misma línea de pensamiento, y tal y como explicamos con anterioridad, la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, no ha sido derogada, ni ha perdido su vigencia, en razón de la emisión de una norma posterior, motivo por el cual, **al ser ésta una norma que regula de manera específica lo relativo a los bienes revertidos a la República de Panamá**, resulta inaplicable la utilización de una disposición de carácter general, tal y como lo son los artículos 22 y 423 del Código Civil, y por otro lado, disposiciones que regulen la posesión otros predios que constituyan parte de la hacienda pública, tal y como lo sería el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010.

En razón de lo antes expuesto, resulta claro que el argumento ensayado por la demandante tendiente a restarle validez o vigencia a la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, carece de sustento jurídico, motivo por el cual, tal y como lo indica la entidad demandante, dicha norma si resulta aplicable al caso que nos encontramos analizando.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de**

Economía y Finanzas; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

1. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 873-16
