

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 716

Panamá, 1 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Francisco Ramírez, actuando en representación de **Michele del Carmen Robles Polo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 23 de 26 de enero de 2011, emitida por la **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas**; así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido dicha entidad al no dar respuesta al recurso de reconsideración presentado en contra de la citada resolución; y que se hagan otras declaraciones.

Concepto.

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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en **interés de la ley** dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, en razón de los intereses contrapuestos que en la vía administrativa mantuvieron **Michele del Carmen Robles Polo** y la sociedad Fusion Land Corp.

I. Antecedentes.

Según se indica en el informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, la hoy recurrente, **Michelle del Carmen Robles Polo**, presentó ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, una solicitud de compra directa a la Nación de un globo de terreno con una superficie de dos (2) hectáreas más ocho mil novecientos cuarenta y tres metros cuadrados con dieciséis decímetros cuadrados (2 Has + 8,943.16 m²), ubicado en Farallón, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé; solicitud que dio origen al **expediente AL-27-2008** (Cfr. fojas 82 del expediente judicial).

En dicho informe también se señala que el 23 de julio de 2008, **Robles Polo** pidió que su solicitud de compra directa a la Nación se modificara a concesión especial por noventa (90) años, con fundamento en la Ley 2 de 2006; **y el 21 de diciembre de 2010, requirió que se le diera el trámite de una solicitud de compra directa a la Nación, como lo había hecho en un principio, pero con sustento en la Ley 80 de 2009** (Cfr. foja 84 del expediente judicial).

Por otra parte, consta en autos que la sociedad Fusion Land, Corp., solicitó a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas la adjudicación, a título gratuito, de una parcela de terreno con una superficie de dos hectáreas más ocho mil setecientos ochenta y un metros cuadrados con ochenta y seis decímetros cuadrados (2 Has + 8,781.86 m²), ubicada en Farallón, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, la cual forma parte de la finca 5769, inscrita en el Registro Público al tomo 550, folio 366 de la Sección de Propiedad, provincia de Coclé. Dicha solicitud está contenida en el **expediente AL-522-2010 del 24 de junio de 2010** (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

De igual manera, se constata que como consecuencia de esta última solicitud, la entonces Directora de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas emitió la **Resolución 23 de 26 de enero de 2011**, por medio de la cual reconoció a favor de la sociedad Fusion Land Corp., la posesión derivada, continuada, de manera pacífica, de buena fe y con ánimo de dueño sobre la parcela de terreno descrita en el párrafo anterior; y se la adjudicó a título gratuito (Cfr. fojas 73 a 78 del expediente judicial).

También se observa, que debido a su disconformidad con la decisión anterior, el 2 de febrero de 2011 **Michelle del Carmen Robles Polo** presentó un recurso de reconsideración, el cual, hasta la fecha, no ha sido resuelto (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, la prenombrada, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 23 de 26 de enero de 2011, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la entidad demandada al no dar respuesta al recurso de reconsideración que presentó en contra de aquella, y que se hagan

otras declaraciones, entre éstas, que se adjudique a su favor la parcela de terreno que constituye el objeto litigioso y que se condene a la entidad demandada al pago de una indemnización por los daños y perjuicios que, según expresa, le fueron ocasionados (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El abogado de la recurrente aduce que la **Resolución 23 de 26 de enero de 2011**, emitida por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, infringe las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 *“Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”*:

A.1. El artículo 3, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, el cual dispone, entre otras cosas, que la posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra (Cfr. reverso de la foja 6 del expediente judicial); y

A.2. El artículo 4, reformado por el artículo 89 de la Ley 59 de 2010, relativo al otorgamiento de títulos de propiedad por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas a las personas que tengan la posesión de un terreno ubicado sobre bienes patrimoniales de la Nación, zona costera adjudicable y tierras baldías nacionales de competencia de la referida entidad ministerial (Cfr. el reverso de la foja 7 del expediente judicial).

B. El artículo 2 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 *“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”*; norma que contempla el derecho que tiene toda persona a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en esa ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. El artículo 166, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, que establece el recurso de reconsideración ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución (Cfr. foja el reverso de la foja 8 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

1. Como cuestión preliminar, debemos señalar que **la oración del artículo 4 de la Ley 80 de 2009 que la demandante aduce infringida**, a saber, “*...Si el Estado decide vender tierras sobre las cuales existen derechos posesorios legítimos, el poseedor de este derecho tendrá la primera opción de compra*”, **fue eliminada del contenido de esa norma, por así disponerlo el artículo 89 de la Ley 59 de 2010**, el cual se encontraba vigente al momento en que la recurrente decidió sustentar su solicitud de compra directa a la Nación en la Ley 80 de 2009; razón por la cual esta Procuraduría se abstendrá de analizar los argumentos expuestos en relación con la vulneración de dicha disposición legal (Cfr. reverso de la foja 7 del expediente judicial).

2. Por otra parte, se advierte que al sustentar el concepto de la violación del artículo 3 de la Ley 80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, el abogado de la recurrente señala que la posesión, usufructo, mantenimiento, uso y goce de la parcela de terreno adjudicada a la sociedad Fusion Land, Corp., la ejerce su representada, **Michele del Carmen Robles Polo**, por haber adquirido los derechos posesorios de la persona que los tuvo primero; es decir, Clemente Rodríguez, tal como consta en la certificación expedida por la corregiduría de Río Hato y en el estudio tenencial denominado Río Hato (Cfr. foja 7 y su reverso del expediente judicial).

Para efectos de lograr una evaluación objetiva sobre el anterior cargo de infracción, resulta necesario referirnos, en primer término, a las principales normas que regulan la materia sobre la cual versa el negocio jurídico bajo examen. Así, estimamos pertinente anotar que el artículo 1 de la Ley 80 de 2009 “*Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones*”, modificado por el artículo 86 de la Ley 59 de 2010, establece que la titulación en la zona costera, en el territorio insular y en el territorio continental tendrá como presupuesto básico la **posesión pacífica e ininterrumpida de la parcela de terreno**; en concordancia con lo cual el numeral 2 del artículo 2 del mismo cuerpo normativo define el término de posesión como el “*dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el período que establece esta Ley,*

debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular” (La negrilla es nuestra).

En este orden de ideas, igualmente conviene destacar que el artículo 3 de la Ley 80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, dispone que **la posesión se reconoce por un período mayor de cinco (5) años** sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras; y la misma **podrá ser adquirida de la persona que la tuvo antes, por lo que el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.** Esta norma también preceptúa que la posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra; actos demostrativos de dominio; documentos emitidos por autoridades nacionales y locales de policía; por testigos de la comunidad o por sus colindantes; así como por todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.

También, estimamos pertinente anotar que el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, reglamentario de la Ley 80 de 2009, regula el **trámite de oposiciones a las solicitudes de adjudicación** como a continuación se expone:

“Artículo 6. TRÁMITE DE OPOSICIONES. En los casos de oposición el procedimiento será el siguiente:

1. Cuando lo estime procedente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos instituidos en la Ley, a través de los mediadores que se establezcan en dicha Dirección o los ya instituidos en las unidades técnicas operativas en el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), organizadas para llevar a cabo el proceso de titulación de tierras, quienes estarán facultados para aplicar los métodos alternos de resolución de conflictos cuando las partes así lo soliciten.
2. **El memorial de oposición podrá ser presentado desde el inicio del trámite hasta 5 días después de publicado el edicto.**
3. El término del traslado será de 5 días.
4. Las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y el de contestación del traslado.
5. En un tiempo razonable la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, valorará los medios probatorios aportados y se adoptará la decisión que corresponda por medio de resolución motivada. En caso de ser contraria al opositor, el mismo tendrá derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Sobre el particular, este Despacho observa que entre los hechos que fundamentan la demanda que se analiza, el apoderado judicial de la actora expresa lo siguiente: *“Que a la fecha de **29 de Diciembre de 2010, mi representada interpuso formal escrito de oposición, a través de su apoderado legal, el Licenciado ALEJANDRO GARRIDO AROSEMENA, en contra de la solicitud de Compra a la Nación iniciada por la sociedad anónima denominada FUSION LAND, CORP., contenida en el expediente conocido como AL-522-2010, pero al parecer esta oposición nunca fue tomada en cuenta, nunca fue respondida y tampoco fue resuelta por la DIRECCIÓN DE CATASTRO Y BIENES PATRIMONIALES, para proseguir con el debido proceso, dentro del expediente”*** (Cfr. fojas 3, reverso, y 4 del expediente judicial).

Al respecto, entre las pruebas documentales aportadas junto con la acción en estudio, se advierte un **escrito de oposición a la solicitud de compra directa a la Nación efectuada por la sociedad Fusion Land, Corp., el cual fue presentado por Michele del Carmen Robles Polo**, por conducto del Licenciado Alejandro Garrido Arosemena, ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, mismo que, según consta en el sello fresco de recibido de dicha entidad, **fue entregado el 29 de diciembre de 2010** (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

Al revisar la copia del expediente administrativo AL-522-2010 del 24 de junio de 2010 que contiene el trámite de la solicitud de adjudicación efectuada por la sociedad Fusion Land, Corp., la cual fue aportada por el abogado de la recurrente junto con su demanda, se verifica **que el memorial de oposición descrito en el párrafo anterior no fue incorporado a dicho expediente, y que la entidad demandada no dictó resolución alguna a través de la cual se pronunciara al respecto**, tal como lo alega la parte demandante (Cfr. expediente administrativo AL-522-2010, aducido por la parte actora).

A pesar de haberse promovido una oposición a la solicitud de adjudicación efectuada por la sociedad Fusion Land Corp., **esta Procuraduría constata que entre los considerandos de la parte motiva de la Resolución 23 de 26 de enero de 2011**, por medio de la cual la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas adjudicó, a título gratuito, a

favor de la referida sociedad, la parcela de terreno que constituye el objeto litigioso, **se expone que desde el inicio del trámite, hasta cinco (5) días después de la publicación del edicto respectivo, no se presentó oposición alguna.** Veamos:

“Que se ha cumplido con el principio de publicidad en concordancia con el principio de transparencia, en virtud de la publicación del Edicto N° 698 de 20 de octubre de 2010, por el término de un día, en un diario de reconocida circulación nacional, tal como consta la publicación en el diario La Estrella, visible a folio cuarenta y cuatro (44) del dossier. Acto seguido, se ha fijado dicho edicto en la Corregiduría de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé y simultáneamente en la Oficina Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales de la Provincia de Coclé, por el término de cinco (5) días hábiles, consecutivos (folios 60 y 61 del dossier); **sin que dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir del día en que fue desfijado..., se hayan presentado oposiciones, que impidieran o invalidaran la solicitud de la sociedad peticionaria.**

...
Que en la costera adjudicable, según el numeral 5 del Artículo 5 del comentado Decreto Ejecutivo N°45 de 7 de junio de 2010, una vez cumplido con el trámite de publicidad y **de no haber oposición**, esta instancia administrativa valorará en su justa dimensión los medios probatorios y en consecuencia adoptará la decisión que corresponda, según la ley, previa aprobación del plano respectivo. Formalidad que se pasa a materializar en el presente acto de adjudicación de la parcela de terreno peticionada.

...” (Cfr. fojas 75 y 76 del expediente judicial).

No obstante, la hoy recurrente, **Michele del Carmen Robles Polo, ha acreditado que el 29 de diciembre de 2010**, fecha en la que todavía no se había adjudicado el bien inmueble objeto de la presente controversia, **interpuso un escrito de oposición a la solicitud de adjudicación efectuada por la sociedad Fusion Land Corp.**, por lo que, en atención a lo dispuesto por el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 2010, ya citado, **la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas debió darle trámite a dicha oposición; y en caso que la misma hubiese sido presentada fuera del término establecido** (desde el inicio del trámite de la solicitud de adjudicación, hasta 5 días después de publicado el edicto), **debió dictar una resolución que la rechazara, por extemporánea, para poder continuar con el trámite de la solicitud de adjudicación a favor de la sociedad Fusion Land Corp.;** lo que, como hemos visto, **no ocurrió en la situación en estudio.**

En este contexto, resulta evidente que **la entidad demandada no garantizó a la opositora el cumplimiento del procedimiento establecido por las normas que regulan la materia.**

Aunado a lo anterior, este Despacho observa inserto en la copia del expediente administrativo AL-522-2010 del 24 de junio de 2010 que contiene el trámite de la solicitud de adjudicación efectuada por la sociedad Fusion Land, Corp., un escrito presentado por el Alcalde Municipal del distrito de Antón a la Autoridad Nacional de Administración el 29 de diciembre de 2011, mediante el cual solicitó que: *“...se proceda a investigar la posibilidad de comisión de irregularidades en el procedimiento de adjudicación de un globo de terreno de 2 HECTAREAS + 8943.16 metros cuadrados que formaba parte de la Finca de la nación N° 5769, TOMO 550, Folio 366 **en perjuicio del Municipio de Antón**, al igual que a darnos una respuesta oficial acerca de dicha tramitación a favor de la empresa FUSION LAND CORP., **desconociéndose el derecho que sobre dicha área tramitaba el municipio de Antón...**”*, lo cual, según se desprende de la lectura íntegra de dicho memorial y de las pruebas que lo acompañan, obedeció al hecho que **desde el 2003 el Municipio de Antón inició el trámite de adjudicación de la misma parcela de terreno que le fue adjudicada a la referida sociedad en el 2011**, tal como consta en el expediente AL-731-2003 (Lo resaltado es de este Despacho) (Cfr. fojas 114-123 del expediente administrativo AL-522-2010, aducido por la parte actora).

A juicio de esta Procuraduría, el **incumplimiento del trámite de oposiciones**, en adición a la **situación expuesta tanto por el Municipio del distrito de Antón como por la ahora demandante, Michele del Carmen Robles Polo**, en cuanto a la presentación de distintas solicitudes de adjudicación del mismo bien inmueble litigioso, las cuales dieron origen a expedientes administrativos diferentes e inconclusos, **desvirtúan la legalidad de la Resolución 23 de 26 de enero de 2011**, emitida por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, acusada de ilegal.

3. En otro orden de ideas, el representante judicial de la accionante indica que se ha vulnerado el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, debido a que la entidad demandada no resolvió el recurso de reconsideración que interpuso en contra de la Resolución 23 de 26 de enero de 2011, acusada de ilegal (Cfr. reverso de la foja 8 y foja 9 del expediente judicial).

Al respecto, entre las pruebas que la recurrente aportó con su demanda, se observa el escrito a través del cual sustentó el recurso de reconsideración que interpuso en contra de la citada resolución, el cual, de acuerdo con lo consignado en el sello fresco que se aprecia en el mismo, **fue recibido por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas el 2 de febrero de 2011** (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial).

También se advierte que, mediante la Nota ANATI-DAG-144-10/02/2012 de 10 de febrero de 2012, el Administrador de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en respuesta a una solicitud efectuada por la Sala Tercera señaló: *“En cuanto a su solicitud de copia autenticada del Recurso de contra la Resolución No. 23 de 26 de enero de 2011, de fecha 2 de febrero de 2011, le informamos que dentro del expediente AL-522-2010, no consta el documento en mención, así mismo le indicamos que en el sistema de correspondencia de esta Institución no existe registro del ingreso de dicho recurso”* (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

De lo antes expuesto, se infiere que el recurso de reconsideración presentado por la hoy recurrente, **Michele del Carmen Robles Polo**, en contra de la Resolución 23 de 26 de enero de 2011, objeto de reparo, no fue incorporado al expediente administrativo ni, mucho menos, resuelto por la entidad demandada, lo que resulta contrario a lo que establece el numeral 1 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, según el cual dicho medio de impugnación tiene por finalidad que el funcionario aclare, modifique, revoque o anule la resolución; razón por la cual somos del criterio que se ha infringido la citada disposición legal.

4. Finalmente, en cuanto a la solicitud que hace el apoderado judicial de la actora para que la Sala Tercera le reconozca el pago de una indemnización por los daños y perjuicios que, según expresa, le fueron ocasionados a su representada, estimamos que la misma **resulta improcedente**; puesto que **la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, debido a que estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados,

conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

En relación con lo expresado en el párrafo que antecede, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, cuando al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción indicó lo siguiente:

“...En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... 3. **La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...

En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que **‘con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...’** (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción...** (La negrilla es nuestra).

En virtud de todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución 23 de 26 de enero de 2011, emitida por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.**

IV. Derecho. Artículos 1, 2, 3 y concordantes de la Ley 80 de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010; 6 y concordantes del Decreto Ejecutivo 45 de 2010; 166 de la Ley 38 de 2000; y 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General