REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1317

Panamá, 25 de noviembre de 2010

Proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Contestación de la demanda.

Se alega excepción de falta de legitimación.

El licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, actuando en representación de **José Ibsa**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 182 de 25 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 182 de 2007 y para que se hagan otras declaraciones.

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, el 26 de octubre de 2005 Silka Eucariz Cantillo Ricord 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 1,991.34 mts.^{2}, ubicado en la playa Los Azules, corregimiento de El Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé. (Cfr. f. 67 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 Silka Eucariz Cantillo Ricord, 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. (Cfr. f. 67 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 la autoridad no avaló la venta de dichos predios a particulares. (Cfr. f. 67 del expediente judicial).

Por su parte, la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda 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. 67 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 25 de junio de 2007 la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la resolución 182 negó a Silka Eucariz Cantillo Ricord 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 personalmente a la peticionante el 3 de agosto de 2007, luego de lo cual promovió, a través de su apoderada judicial, un recurso de reconsideración con apelación en subsidio (Cfr. fs. 67 y 68 del expediente judicial); mismo que, fue resuelto por la institución mediante la resolución 70 de 22 de febrero de 2010. (Cfr. fs. 62-66 del expediente judicial).

Conforme está sentado en autos, el 29 de marzo de 2010 la apoderada judicial de Silka Eucariz Cantillo Ricord sustentó un recurso de apelación en contra de la resolución 182 de 2007, el cual fue 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. 38-52 del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, el 28 de julio de 2010, José Ibsa Borrero 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 16 del expediente judicial).

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

Primero: No es cierto; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 67 y 68 del expediente judicial).

Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 29-37 del expediente judicial).

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 62-66 del expediente judicial).

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. fs. 38-52 del expediente judicial).

Séptimo: No es cierto; por tanto, se niega.

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

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

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

III. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del recurrente ha señalado 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 14 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 el 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 182 de 2007. También solicita que la resolución 70 de 22 de febrero de 2010, sea igualmente declarada nula, por ilegal.

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial del 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 182 de 25 de junio de 2007, que negó la solicitud de compra presentada por Silka Eucariz Cantillo Ricord, la entidad demandada lejos de infringir esta norma dio fiel cumplimiento a la misma, que dispone que son inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, máxime si de acuerdo con los informes técnicos rendidos por la Autoridad Nacional del Ambiente y el Ministerio de Vivienda, el lote de terreno objeto de compra se encuentra ubicado en un área que implica ecosistemas costeros marinos, zonas de manglares y de humedales. (Cfr. fs. 62 y 63 del expediente judicial).

Así mismo, la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales al rendir el informe técnico de fecha 10 de agosto de 2006 señaló a través del memorando 506-02-G-260 que en el área donde se ubica el lote solicitado en compra por Silka Eucariz Cantillo Ricord, existen zonas de esteros con abundante vegetación de mangle, donde inclusive se observaron lugares en que la servidumbre se interrumpe por el manglar aproximadamente 500.00 metros, situación que obliga a

utilizar la playa como acceso alterno al sitio en cuestión. (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

Lo anteriormente expuesto, hace evidente para este Despacho que no era procedente que la institución demandada accediera a la solicitud de compra hecha por Silka Eucariz Cantillo Ricord 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. (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

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

B. El apoderado judicial del 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 182 de 25 de junio de 2007 y, que, posteriormente fue confirmada mediante la resolución 70 de 22 de febrero de 2010, guarda relación

con la solicitud de compra de un globo de terreno, que es inadjudicable, debido a que el área donde se encuentra localizado es 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 imprimió a la solicitud realizada por Silka Eucariz Cantillo Ricord el 26 de octubre de 2005, el procedimiento que dispone la ley para la venta o arrendamiento de bienes inmuebles propiedad de la Nación, 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, procedimiento éste que se encontraba vigente a la fecha en que tal solicitud fue presentada ante la referida dependencia ministerial.

En efecto, de acuerdo con las constancias del expediente judicial una vez recibida la solicitud de compra a la Nación presentada por Silka Eucariz Cantillo Ricord, 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 de la Autoridad Nacional del Ambiente, dada la existencia de una zona de manglares adyacentes al sitio peticionado. (Cfr. f. 67 del expediente judicial).

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la solicitud de compra presentada por Silka Eucariz Cantillo Ricord no reunía las condiciones legales para continuar con el trámite administrativo de venta, por lo que al emitir la resolución 182 de 25 de junio de 2007, la institución actúo apegada al principio de legalidad, respetando el debido proceso, y en ningún momento infringió 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 del actor 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 182 de 25 de junio de 2007, emitida por el director de Catastro y Bienes Patrimoniales y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del actor.

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 el demandante.

Excepción de falta de legitimación activa en la causa de José Ibsa Borrero.

Esta Procuraduría estima oportuno destacar la falta de legitimación activa en la causa de José Ibsa Borrero para interponer la demanda que dio inicio al presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, la cual deberá ser decidida en la sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 693 y 694 del Código Judicial.

Luego de examinar las piezas procesales que componen el expediente, este Despacho advierte que José Ibsa Borrero carece de legitimación activa en la causa para solicitar a ese Tribunal, la declaratoria de nulidad de los actos atacados y en consecuencia, tampoco se encuentra legitimado para reclamar a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas indemnización alguna por los supuestos daños y perjuicios provocados a Silka Eucariz Cantillo Ricord, habida cuenta que, si bien el recurrente alega que ambos celebraron un contrato de compra venta de derechos posesorios el 26 de octubre de 2005, lo cierto es que, dentro del expediente judicial no existe constancia del supuesto contrato; situación que conlleva a que se advierta en este negocio una carencia de la "*relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés sustancial discutido en el proceso.*" (DAVIS ECHANDIA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Editorial ABL. Bogotá, 1978. p.230).

En ese sentido, observamos que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al pronunciarse en sentencia de 19 de diciembre de 2003 en relación con la falta de legitimación en la causa, manifestó lo siguiente:

> "El procesalista español JUAN MONTERO AROCA, comentando la posición de ANDRES DE LA OLIVA sobre la legitimación, señala:
>
> > Los derechos subjetivos privados no se pueden hacer valer sino por sus titulares activos y contra los titulares de las obligaciones relativas, y por eso la legitimación no es un presupuesto del proceso, sino un presupuesto de la estimación o desestimación de la demanda, o, si se prefiere, no es un tema de forma sino de fondo. Los temas de forma o procesales condicionan el que se dicte una sentencia sobre el fondo del asunto; el tema de fondo condiciona el concreto contenido de la sentencia. Si falta un presupuesto procesal, como es la capacidad, no se dicta sentencia sobre el fondo, sino meramente procesal o de absolución en la instancia; si la falta de legitimación, sí se dicta sentencia sobre el fondo, denegándose en ella la tutela judicial pedida.'
> > (J. Montero Aroca, "La legitimación en el proceso civil", pág. 32-3, Madrid, 1994, España)
>
> La legitimación *ad causam* es un presupuesto para la sentencia de fondo, ya que determina quienes deben o pueden demandar; es decir, el proceso necesita que actúen quienes han debido hacerlo, por ser las personas físicas o jurídicas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la *litis*, como enseña OSVALDO GOZAÍNI (autor citado, La legitimación en el proceso civil, pág. 102, Buenos Aires, 1996)."

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan admitir la excepción de falta de legitimación activa en la causa contenida en esta Vista.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 796-10