

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 296

Panamá, 11 de junio de 2012

**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 **Marvin Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 209 de 26 de junio de 2007, emitida por la antigua **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales**, el acto confirmatorio, y 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 209 de 26 de junio 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 11 de noviembre de 2005, Oliber Eliécer Cantillo Ricord presentó ante el Ministerio de Economía y Finanzas una solicitud de compra de un globo de terreno con una superficie de 2,260.94

mts.², ubicado en la playa Los Azules, corregimiento cabecera del distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. f. 17 del expediente judicial).

Luego del análisis técnico realizado por la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales sobre el globo de terreno solicitado en compra, 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. 17 del expediente judicial).

Atendiendo lo solicitado, la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante la nota AG-0723-07 de 29 de marzo de 2007, manifestó que debido a que la playa Los Azules, poseía áreas que forman ecosistemas marinos, zonas de manglares y humedales, la misma debía mantenerse íntegra, a efectos de prevenir la pérdida de sus recursos naturales, así como de su biodiversidad, por lo que no avaló la venta de dichos predios a particulares (Cfr. f. 17 del expediente judicial).

Por otra 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 hacía viable acceder a las solicitudes de compra que se presentaran para adquirir un

globo de terreno ubicado en el área (Cfr. f. 17 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 26 de junio de 2007, la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas expidió la resolución 209, a través de la cual rechazó de plano la solicitud de compra del lote de terreno antes descrito presentada originalmente por Oliber Eliécer Cantillo Ricord y ordenó, así mismo, el cierre y el archivo del expediente. Esta resolución le fue notificada personalmente al peticionante el 3 de agosto de 2007, luego de lo cual el mismo promovió un recurso de reconsideración, con apelación en subsidio (Cfr. fs. 17-18 y 27-36 del expediente judicial); mismo que fue resuelto por la institución demandada mediante la resolución 66 de 22 de febrero de 2010 (Cfr. fs. 19-23 del expediente judicial).

Conforme está sentado en autos, el 29 de marzo de 2010, la apoderada sustituta de Oliber Eliécer Cantillo Ricord sustentó un recurso de apelación en contra de la citada resolución 209 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 (Cfr. fs. 37-51 del expediente judicial).

Finalmente, observamos que el 28 de julio de 2010, Marvin Castillo, 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 16 del expediente judicial).

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

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 17 del expediente judicial).

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

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 17 y 18 del expediente judicial).

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 19-23 del expediente judicial).

Sexto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se acepta.

Séptimo: No es cierto como viene expuesto; 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 del demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 34, 45, 52 (numeral 4) y 69 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, mismos que, en su orden, consagran los principios del debido proceso y de estricta legalidad; la caducidad de la instancia; los casos en que se incurre en vicio de nulidad absoluta; y la exigencia de que toda

actuación administrativa conste por escrito (Cfr. fs. 7-12 del expediente); y

B. Los artículos 116 (numeral 3) y 141 del Código Fiscal, relativos a la inadjudicabilidad de los terrenos inundados por las altas mareas y al uso de tierras adjudicables comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones (Cfr. fs. 12-14 del expediente judicial).

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

A. El recurrente acude ante esa Sala para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, que se le atribuye al Ministerio de Economía y Finanzas por no haber resuelto el recurso de apelación interpuesto por él en contra de la resolución 209 de 26 de junio de 2007. También solicita que la resolución 66 de 22 de febrero de 2010, que la confirma, 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 configurado, ya que al emitir la resolución 209 de 26 de junio de 2007, por medio de la cual se rechazó de plano la solicitud de compra presentada originalmente por Oliber Eliécer Cantillo Ricord, la entidad demandada, lejos de infringir esta norma, dio fiel cumplimiento a lo dispuesto por la misma, aplicando en su estricto sentido literal el texto legal que dispone 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 Cantillo Ricord se encuentra ubicado en un área que implica ecosistemas costeros marinos, zonas de manglares y de humedales (Cfr. f. 17 del expediente judicial).

Así mismo, la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de la antigua 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 aproximadamente 500.00 metros por la existencia del manglar, situación que obliga a utilizar la playa como acceso alternativo al sitio en cuestión.

Lo anteriormente expuesto, hace evidente para este Despacho que no era procedente que la institución demandada accediera a la solicitud de enajenación hecha por Oliber Eliécer Cantillo Ricord en relación con un globo de terreno localizado en la playa Los Azules; sector que de conformidad con el acuerdo municipal 10 de 31 de mayo de 2005, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Antón, es área protegida, precisamente por estar compuesta 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 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 antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas a través de la resolución 209 de 26 de junio de 2007 y, que, posteriormente, fue confirmada mediante la resolución 66 de 22 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 de acuerdo con las piezas que integran el expediente, resulta claro que la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales le imprimió a la solicitud realizada por Oliber Eliécer Cantillo Ricord 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 esa dependencia ministerial.

De acuerdo con las constancias procesales, una vez recibida la solicitud de compra a la Nación presentada por Cantillo Ricord, esta petición 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. 17 del expediente judicial).

Todo lo anterior nos lleva a concluir, que la solicitud hecha por Oliber Eliécer Cantillo Ricord no reunía las condiciones legales para continuar con el trámite administrativo de venta, por lo que al emitir la resolución 209 de 26 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 formulados con respecto a las disposiciones de la citada ley que se invocan.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 209 de 26 de junio de 2007, emitida por la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones del 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 el demandante.

Excepción de falta de legitimación activa en la causa de Marvin Castillo.

Esta Procuraduría estima oportuno destacar la falta de legitimación activa en la causa de Marvin Castillo 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 Marvin Castillo 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 Oliber Eliécer Cantillo Ricord, habida cuenta que, si bien el recurrente alega que ambos celebraron un contrato de compra venta de derechos posesorios el 11 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).

Sin embargo, aunque dicha compra hubiere tenido lugar, lo cierto es que, la solicitud de compra a la Nación presentada por Oliber Eliécer Cantillo Ricord para la adquisición de un globo de terreno con una superficie de 2,260.94 mts.², ubicado en la playa Los Azules, corregimiento cabecera del distrito de Antón, provincia de Coclé, no se sustentó en la existencia de derechos posesorios sobre un bien inmueble de propiedad estatal; hecho que aún cuando fuera cierto, tampoco le daba viabilidad jurídica a tal petición, ya que al momento de su presentación, la legislación que regía no contemplaba el reconocimiento de tales derechos respecto de los bienes patrimoniales del Estado, tierras baldías nacionales de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular; situación que vino a cambiar años después con la entrada en vigencia de la ley 80 de 31 de diciembre de

2009, por cuyo conducto se regula ese aspecto y el relativo a la titulación de los territorios antes mencionados.

Visto lo anterior, es preciso advertir que en un proceso de igual naturaleza al que ocupa nuestra atención (contencioso de plena jurisdicción presentado por el licenciado Carlos Carrillo, en nombre de José Ibsa Borrero en contra de la resolución 306 de 20 de julio de 2007), se emitió la sentencia de 16 de mayo de 2012, por medio de la cual esa Sala declaró probada la excepción de falta de legitimación activa en la causa, propuesta por este Despacho, pues quedó demostrado que el accionante había actuado de forma ilegítima en dicho negocio.

Por estas razones, reiteramos nuestra solicitud para que se declare probada la excepción de falta de legitimación activa en la causa contenida en esta vista fiscal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 803-10