

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 369

Panamá, 7 de MAYO de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

**Contestación
de la demanda.**

La licenciada Mirna Guerra Isos, en representación de **Candelario Guerra Bonilla**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 167 de 9 de junio de 2006, emitida por el **director de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas**, los actos confirmatorios 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. 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: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas y conceptos de las supuestas infracciones.

La apoderada judicial de la parte actora manifiesta que se han infringido el artículo 116 del Código Fiscal, el artículo 1670 del Código Civil, el literal g del artículo 2 de la ley 63 de 1973, el párrafo transitorio del artículo 21 de la ley 2 de 2006, el artículo 57 del Código Agrario y el artículo 991 del Código Judicial. (Cfr. concepto de infracción de foja 20 a 27 del cuaderno judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la institución demandada.

La parte actora ha pedido al Tribunal que declare nula, por ilegal, la resolución 167 de 9 de junio de 2006, emitida por el director de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual dicho funcionario resolvió rechazar de plano, por improcedente la solicitud de compra a la Nación de un lote de terreno de 2 has + 6,611.90 m², que forma parte de la finca 135, inscrita al rollo 14218, documento 12 de la Sección de la Propiedad, provincia de Veraguas, localizado en el corregimiento de Llano de Cativá, distrito de Mariato, provincia de Veraguas, que fue presentada a dicha dependencia ministerial por el hoy demandante.

Antes de proceder con el análisis de los cargos de infracción de las normas legales que invoca la apoderada judicial de la parte demandante, este Despacho estima oportuno efectuar algunas anotaciones previas:

Es importante señalar que según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 258 de la Constitución de la República, pertenecen al Estado **y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada**, el mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. La norma constitucional citada también establece que todos los bienes anteriormente mencionados son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley. (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Dentro de este contexto, podemos observar que el artículo 258 constitucional comprende lo que se define como bienes de dominio público del Estado, que son aquellos que se caracterizan por se inalienables, imprescriptibles e inembargables, tal como el propio artículo señala: "no pueden ser objeto de apropiación privada".

A este respecto, el artículo 329 del Código Civil establece en su numeral 1 que son bienes de dominio publico, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas; playas, radas y otros análogos.

El término "dominio público", de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, significa: "El de

los bienes destinados al uso público, como las plazas, los caminos o el litoral; a un servicio público, como los edificios públicos o los puertos; o cuya concesión compete a la Administración, como las minas o las aguas continentales. Su régimen jurídico implica la propiedad de una administración pública y un sistema propio de uso y protección.".

Por otra parte, el tratadista Rafael Bielsa, en su obra Derecho Administrativo, se ha referido a los bienes de dominio público, como: "el conjunto de cosas afectadas al uso 'directo' de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada". (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5ª edición, Tomo III, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1956, p. 385).

Hechas estas anotaciones, debemos manifestar que esta Procuraduría se opone a los planteamientos expuestos por la apoderada judicial del demandante al explicar sus conceptos sobre la supuesta violación de las normas invocadas.

Dentro de las consideraciones para oponernos a esos planteamientos encontramos de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 1 de la ley 35 de 29 de enero de 1963, el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra autorizado para celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, que permitan que estas últimas puedan ocupar playas para uso especial, cuando se trate de la construcción, instalación o establecimiento de balnearios, rampas,

piscinas, cooperativas y otras obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística, con excepción de concesiones para instalaciones marítimas y portuarias, tales como: astilleros, marinas de toda índole (turísticas, privadas o públicas, muelles, diques flotantes, atracaderos, boyas, tuberías subterráneas, cuyo otorgamiento le correspondería a la antigua Autoridad Portuaria Nacional, hoy Autoridad Marítima de Panamá. (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

El relación al carácter de inalienabilidad de los bienes de dominio público, se observa que el artículo 6 de la mencionada ley 35 de 1963 establece que **ninguno de los contratos celebrados con base en dicha Ley, podrá conceder derecho alguno con carácter perpetuo sobre los bienes de uso público.** (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

En concordancia con lo ya expresado, el artículo 7 de la citada ley, señala que el permiso de ocupación que se otorgue **no constituye una enajenación del dominio** ni el ocupante puede fundar en él un derecho a prescribir. (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

Según puede observarse en autos, el 3 de octubre de 2003 Publio Ricardo Cortes, actuando para ese entonces en su condición de Viceministro de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas, suscribió con Candelario Guerra Bonilla el contrato 382, mediante el cual la Nación dio a este último, en carácter de concesión, un globo de terreno con una cabida superficiaria de 2 has + 6,611.90 m², ubicado en el

corregimiento de Llano de Cativá, distrito de Mariato, provincia de Veraguas. También cabe anotar, que la finalidad del referido contrato no era otra que la de utilizar el área dada en concesión para un desarrollo turístico y otros fines recreativos con actividades complementarias; este contrato de concesión fue suscrito por un término de duración de diez (10) años.

Sobre la base del carácter de inalienabilidad propio del bien inmueble objeto del contrato de concesión, las partes contratantes convinieron que el mismo no constituiría una enajenación del dominio del bien. (Cfr. cláusula décima del contrato de concesión 382, visibles a fojas 43-47 del expediente administrativo).

En contraposición a las alegaciones de la parte actora, es el criterio de este Despacho que el bien inmueble dado en concesión a Candelario Guerra Bonilla, por constituir un bien de dominio público no puede ser objeto de apropiación privada, criterio que motivó la decisión de la Administración de utilizar la figura de la concesión administrativa, de manera tal, que un particular, en este caso Candelario Guerra Bonilla, pudiera hacer uso y explotar temporalmente un bien de esa naturaleza.

Atendiendo a la finalidad de la concesión administrativa, el tratadista argentino Roberto Dromi confirma dicho criterio, al señalar que "a través de esta concesión administrativa se atribuye el uso de bienes del dominio público a terceros usuarios. (DROMI, Roberto. Derecho

Administrativo. Séptima Edición. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina 1998. Pág. 479).

Por lo anterior, este Despacho es del criterio que el director de Catastro y Bienes Patrimoniales, al momento de dictar la resolución acusada de ilegal, actuó conforme a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia por lo que no se han infringido las normas invocadas por la parte actora.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución 167 de 9 de junio de 2006, emitida por el referido servidor público y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas: Se aporta como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, el expediente administrativo que guarda relación con este caso y que consta de 119 fojas.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1061/iv