MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO



REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Panamá, seis (06) de febrero del dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de ANUBIS RAMOS GARCIA, interpone demanda contencioso-administrativa de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

I. EL ACTO IMPUGNADO:

El artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, cuyo tenor es el siguiente:

- "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 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 el derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal."

II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

El Licenciado Gilberto Ryall manifiesta en los hechos que sustentan su demanda, que la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconocen los derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular, nos señala "que debe hacer la autoridad cuando se genere oposición dentro del trámite de adjudicación de zona costera y territorio insular", teniendo la opción del uso de mecanismos alternos de solución de conflictos.

Expone el demandante, que "el Órgano Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales y legales emitió el Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo No. 228 de 2006 para reconocer los derechos posesorios y regular la titulación de las zonas costeras y el territorio insular."

Sostiene el actor que el Decreto No. 45, en su artículo 6, se encuentra en contradicción con lo establecido en el artículo 3 parte final de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y que éste decreto "vulnera la competencia que delega la ley 80 de 31 de diciembre de 2009 sobre los tribunales de justicia ordinarios en los casos donde exista oposición sobre la adjudicación de tierras estatales y municipales."

Considera el recurrente que la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la cual crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se mantiene en

concordancia con lo dispuesto en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2010. Y que la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, por medio de la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá, que establece que serán los Tribunales Agrarios los competentes para conocer de los procesos con motivo de oposición a la adjudicación, guarda uniformidad de criterio con la Ley; por lo que considera que hay una infracción a los principios de legalidad y la jerarquización de las normas.

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

El actor enuncia como normas que estima infringidas y el concepto de su violación las siguientes:

- 1. El artículo 3 último inciso de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, hace referencia a aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, en caso de dudas o pleitos sobre la posesión. Arguye el actor que la disposición enunciada viola la norma de forma directa, el principio de legalidad, ya que dicho precepto legal delega el conocimiento de los conflictos derivados de los procesos de adjudicación y titulación de tierras al uso de métodos alternos, y de no darse se remitirá a los tribunales ordinarios.
- 2. El artículo 66 inciso último de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, establece que la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras que aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y de no lograr una solución remitirá el caso a los tribunales de justicia competentes.

Sostiene el actor que la disposición enunciada ha sido violada por el acto impugnado de manera directa pues en la Ley 59 que crea la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras se unifica el tema de la titulación y adjudicación de tierras incluyendo los derechos posesorios.

3. El artículo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República, establece en dicho artículo la competencia privativa e improrrogable, de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.

Considera el actor que dicho artículo ha sido violado de forma directa, al establecer la competencia privativa de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales y estatales, a los Tribunales Ordinarios.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Mediante Oficio N°2537 de 26 de julio de 2017, el Magistrado Sustanciador solicita informe explicativo de conducta a su Excelencia DULCIDIO DE LA GUARDIA, Ministro de Economía y Finanzas, para que haga llegar a la Sala Tercera, dentro del término de cinco (5) días de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, de igual manera, corrió traslado al Procurador de la Administración, por el mismo término y se ordenó abrir a prueba la presente causa, por el término de cinco (5) días.

Vale advertir en esta oportunidad que, si bien es cierto, esta Magistratura emitió el Oficio No. 2537 de 26 de julio de 2017, con el fin de que dicha dependencia Estatal rindiera el correspondiente informe explicativo de conducta en relación al Artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010; oficio éste que, consta recibido por dicha entidad el 31 de julio de 2017; no obstante, ello no ocurrió así.

Sustentamos lo anterior, pues vemos que, visible a foja 27, está la Nota MEF-2017-44267 de 07 de agosto de 201, dirigida al Sustanciador, la que fue recibida por la Secretaría de la Sala el 9 de agosto de 2017, escrito que de conformidad con el artículo 33 de la ley contenciosa, fue presentado fuera del término de cinco (5) días; en consecuencia, cualquier documento semejante

presentado en fecha posterior, al ser extemporáneo, se tendrá por no presentado para los fines correspondientes de esta Sala.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la Vista Número 1272 de 09 de noviembre de 2017, la Procuraduría de la Administración (visible a fojas 30 a 45) concluye después de examinar las disposiciones legales pertinentes que, no comparte el criterio vertido por el recurrente, toda vez que "en opinión de esta Procuraduría, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, dictado por el Ministerio de Economía y Finanzas, rebasa la potestad reglamentaria, puesto que introduce un procedimiento que no está contemplado en el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, ni en el artículo 66 de la Ley 59 de 8 octubre de 2010." (foja 36)

Sostiene el Procurador de la Administración que la norma reglamentaria acusada de ilegal, deviene en ilegal por dos razones esenciales: el primer aspecto se relaciona al numeral 1 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010 el cual introduce una facultad discrecional que no está contenida en la Ley, dejándole al arbitrio de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras la decisión si aplica o no tales mecanismos alternativos de solución de conflictos, toda vez dicho precepto legal inicia con la expresión "cuando lo estime procedente".

El segundo aspecto que destaca el Procurador de la Administración es que en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, contienen un trámite de oposición, el cual, a su juicio, rebasa la potestad reglamentaria, porque desarrolla un procedimiento especial que la Ley ha reservado para ser aplicado por la Jurisdicción Agraria, por lo que, infringen

el artículo 66 de la Ley 59 de 8 e octubre de 2010, así como el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

Dada las condiciones que antecede, el Procurador de la Administración "solicita al Tribunal que declare NULO POR ILEGAL el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, dictado por el Ministerio de Economía y Finanzas, "Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010 " (foja 45)

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por el Licenciado Gilberto Ryall, quien actúa en nombre y representación de **Anubis Ramos García**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42A de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación Activa y Pasiva:

En el caso que nos ocupa, la acción es popular, por lo comparece en defensa del ordenamiento jurídico el Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de ANUBIS RAMOS GARCÍA, el cual estima ha sido

vulnerado en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por su lado, el Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente demanda contencioso-administrativa de nulidad.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, en la demanda de nulidad, por disposición del artículo 5, numeral 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés de la Ley.

Problema Jurídico y Decisión de la Sala:

Corresponde a esta Sala, con base a los antecedentes expuestos, determinar la legalidad de los aspectos señalados del acto demandado, examinar si el mismo fue emitido en contravención de las normas legales que regulan la materia, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por el recurrente.

Observa la Sala que el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si el Ministerio de Economía y Finanzas ha rebasado su competencia regulatoria y los contenidos legales de la norma reglamentada, al proferir el Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, la cual reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010, específicamente en el contenido del artículo 6 el cual dispone el trámite de oposiciones dentro del procedimiento administrativo de titulación dispuesto en la Ley 80 de 2009.

El premencionado artículo 6 dispone lo siguiente:



"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 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 el derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal."

Siendo así las cosas, pasaremos a analizar lo que la doctrina nos manifiesta en materia del Reglamento y el ejercicio de la potestad reglamentaria, que posee la Administración Pública.

Inicialmente debemos manifestar que el jurista español Eduardo García Enterría nos ofrece una definición sencilla a la locución Reglamento, señalando que se refiere "a toda norma escrita dictada por la Administración". Sin embargo, el mismo autor nos establece una distinción muy clara de dicha norma escrita con la Ley, en los siguientes términos:

"El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, lo que le separa definitivamente de la Ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración. Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades

limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aún, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios). sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede dejar sin efecto los preceptos legales contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta necesaria para producir un determinado efecto o regular un contenido." (GARCIA ENTERRÍA. Eduardo FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Temis, S.A. Reimpresión, febrero 2011. Páginas 191-192) (Lo resaltado es de la Sala)

De lo anterior se infiere que la Administración está legitimada para emitir su propio ordenamiento, cuando la ley efectivamente le ha concedido tal potestad. Por tal razón estamos hablando de que, nace un Reglamento por parte de una entidad pública cuando ésta se encuentra actuando bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, existe un grado de subordinación del Reglamento con respecto a la Ley.

En ese sentido se refiere el autor Cosculluela en los siguientes términos, "los reglamentos tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley (que han sido delegadas o son convalidadas por el Parlamento), debiendo recordar que ésta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuentes el "imperio de la Ley" que consagra el Estado de Derecho." (COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo, Parte General, Vigésimo Primera Edición. Año 2010. Página 109)

Asimismo, la doctrina ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometida jurídicamente a límites que no deben ser violados, los cuales derivan, de una parte, del principio constitucional de reserva de ley y, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a disposiciones subordinadas a la ley. (Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. 8ª edición. 1990. Pág. 24).

En cuanto a la potestad reglamentaria, manifiesta el Magistrado Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra intitulada: "Compendio de Derecho Público Panameño", que la misma obedece a:

"...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa." (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871)

Además para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: "Derecho Administrativo, Tomo I, la potestad reglamentaria es reglada:

"...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación. De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior. Cabe señalar que esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal." (García Oviedo, Carlos. Derecho administrativo, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por Escola, Héctor Jorge, op. cit., pág. 47).

Ahora bien, de lo planteado por la parte actora, la Sala deduce que el problema jurídico consiste en determinar si el Ministerio de Economía y Finanzas, ha rebasado su competencia regulatoria y los contenidos legales de la norma, en atención al contenido del artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, contraviniendo así el ordenamiento jurídico vigente, al establecer un trámite de oposiciones distinto al previsto en la Ley,

específicamente en lo dispuesto en el último inciso del artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, así como en el artículo 66 inciso último de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 y en el numeral 7 del artículo 166 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, normas jurídicas que prevén la posibilidad que, si en el trámite de adjudicación de tierras surgiese un conflicto, se utilicen los mecanismos alternos de solución de conflictos previamente determinados por ley, y de no lograr solución a dicha controversia, se remitirá el caso a los Tribunales de Justicia, para que conozcan de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales y estatales.

Expresado lo anterior, este Tribunal Contencioso al analizar la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, observa que el artículo 1 dispone que dicha ley tiene por objeto el reconocimiento, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, de derechos posesorios y la titulación de predios sobre los bienes patrimoniales de la Nación, tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, zonas costeras y territorio insular, de acuerdo a la Constitución Política de la República.

Ese mismo artículo 1, en el párrafo tercero, sitúa la actuación del Ministerio de Economía y Finanzas en los siguientes términos: "El Órgano Ejecutivo, por conducto de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, aplicará el procedimiento de titulación masiva previsto en la Ley 24 de 2006.

Sin embargo, posteriormente la referida Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, fue modificada parcialmente por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, creando la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras, constituyéndola como la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales,

rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras (Cfr. artículo 33 de la referida ley.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 36 de la Ley 59 de 2010, indica que dicha autoridad "establecerá un manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios."

Asimismo, con relación al procedimiento de adjudicación, la Ley 59 de 2010 establece en su Capítulo III denominado Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, la aplicación por parte de la Autoridad, de los mecanismos alternos de solución de conflictos como la conciliación y mediación, así como demás métodos alternos, con la finalidad de resolver las diferencias que comprendan bienes inmuebles y que se susciten entre dos o más particulares o entre particulares y autoridades nacionales o municipales; y en el evento de que éstas herramientas alternas no permitan lograr una solución al conflicto, se remitirán los casos a los tribunales de justicia. (Cfr. Artículo 66 de la Ley 59 de 2010).

Bajo este marco doctrinal y jurídico, esta Sala debe concluir que la Administración Pública está sometida a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, por lo que con fundamento al principio de legalidad que rige a las actuaciones administrativas de las entidades públicas, se impone que ninguna actuación administrativa puede quedar al margen del derecho, sino que, precisamente, debe estar dentro de él y de acuerdo con él.

Por lo tanto, al disponer en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010 que la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos por parte de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, sea cuando lo considere procedente, cuando las disposiciones invocadas como transgredidas previstas en la Ley lo establece como regla, aunado al hecho de

disponer que, si en el evento de utilizar estas herramientas amigables de composición y no obtener una solución se remita el caso a los tribunales competentes, la Sala debe concluir, que le asiste la razón al demandante cuando sostiene que el contenido del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, dictado por el Ministerio de Economía y Finanzas, introduce dentro del procedimiento de adjudicación de bienes inmuebles, un trámite de oposición distinto al previsto en la Ley, en consecuencia, se contraviene el contenido de los artículos 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, 66 de la Ley 59 de 2010, que modifica la referida Ley 80 de 2009 y el artículo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

Dada las condiciones que anteceden, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No. 45 de 7 de junio de 2010, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Gilberto Ryall, quien actúa en nombre y representación de **ANUBIS RAMOS GARCIA**.

NOTIFÍQUESE

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

MAGISTRADO

OS RAMON FABREGAS

MAGISTRADO

SECRETARIA

Para se ha	notifica i fijado	ar a los in el Edicto	nteres	300s 0	de la reso	olución d . en luga			
	taría a	las	00	100		70	NO	<u> </u>	-
de ho	y_ <u>_</u>		7		avo.	de	20_[1	۸	-
	L	F		CRP AR	A				

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 Defense DE 2019

A LAS B: 44 a. m. DE LA mara

A Woccurador de la Alministración