

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019).**

**VISTOS:**

**I.- ANTECEDENTES**

Por medio de memorial de fecha 19 de julio de 2016, la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ, a través de apoderado judicial, peticionó la adjudicación del título de propiedad sobre el predio de terreno denominado Rancho Mary, ubicada en Playa Venado, Corregimiento de Veracruz, Distrito de Arraiján.

Mediante la nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR), se le indicó a la solicitante que no era viable jurídicamente atender a su correspondiente solicitud.

No conforme con la decisión previamente indicada, el apoderado judicial de la parte actora presentó recurso de reconsideración el cual fue recibido el día 2 de septiembre de 2016. A través de la Resolución N° 075-2016 de 6 de octubre de 2016, de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos, se procedió a resolver el recurso de reconsideración presentado; y en dicha decisión se procede a confirmar en todas sus partes el acto originario que viene a constituirlo la Nota MEF-2016-5350 del 17 de agosto de 2016.

Ante la decisión adoptada por la Administración, el Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO quien actúa en nombre y representación de la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ, procedió a interponer formal demanda contenciosa-administrativa de Plena Jurisdicción.

El apoderado judicial de la parte actora fundamenta la demanda contenciosa-administrativa de Plena Jurisdicción sobre el hecho que tanto la Resolución MEF-2016-5350 de agosto 17 de 2016 y la Resolución confirmatoria No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016, fueron ambas emitidas por el Secretario Ejecutivo de la Unidad de Bienes Revertidos, del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que la Sra. MARITZA DE LEÓN GÓMEZ, ha ejercido la posesión del predio del terreno denominado RANCHO MARY, por más de cinco años donde realiza una actividad de pequeña empresa turística y comercial.

Las resoluciones desconocen el alcance de la Ley 8/2009 de 31 de diciembre y de la Ley 59/2010 de 8 de octubre, en donde se establecen los parámetros del tratamiento jurídico para la administración de tierras en Panamá, como ley especial.

Que la demandante ha realizado una posesión ininterrumpida, pacífica y permanente en el área de Playa Venado, con conocimiento de las autoridades del UARB, desarrollando un turismo local y comercial, que permite el acceso a las comunidades más humildes y sencillas de Panamá, generando de esta manera un espacio de recreación y ocio.

Que la posesión es una figura ex novo, frente a la propiedad regulada en el Código Civil, así como en el Código Agrario, por lo que debe integrarse a los procesos administrativos a fin de alcanzar una justicia distributiva y reparadora.

La posesión ejercida por los ocupantes de Playa Venado y de la demandante, viene desde el año 1991, previo a la existencia de la Ley 5/1993, y que dicha ley dejó de existir, pues se culminó con el proceso de ordenamiento de los bienes revertidos. Y que en el artículo de la Ley 5 de 1993, utilizada como fundamento de rechazo, se indicó en su numeral 6 entre las atribuciones de la autoridad, el "*custodiar, conservar y administrar durante el tiempo indispensable para su adjudicación definitiva, aquellos bienes revertidos que por su condición especial así lo requiera.*"

La finalidad que tenía la Ley 5/1993 ya culminó, por ello el principio de especialidad definido en la ley 59 de 2010, no puede ser desconocido e inaplicable, ya que resultaría contrario a una interpretación evolutiva de la Constitución y la Ley.

## **II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:**

A criterio del Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO quienes actúa en nombre y representación de la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ, estima que las resoluciones impugnadas, han violado las siguientes disposiciones:

1.- El artículo 33 de la Ley 59/2010 de 8 de octubre, por la cual se establecen los parámetros de la posesión en los procesos adjudicatarios, que dispone taxativamente lo siguiente:

*“Artículo 33: La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas*

*Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia, mediante resolución motivada de la Autoridad de Turismo de Panamá.”*

La norma ha sido violada, ya que el artículo 33 de la Ley 59/2010, señala que la Autoridad de Administración de Tierras (ANATI), será la única titular y autoridad competente, por lo que tendrá la competencia exclusiva, en materia de inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular **y zonas costeras**, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

El criterio de excepción que se señala, corresponde a una nueva entidad, que asume la competencia para el reconocimiento de los derechos posesorios, es decir la UABR, por lo que no significa que se excluye este requisito fundamental de la posesión.

Que le procedimiento de la adjudicación como consecuencia de la figura de la posesión debe de enmarcarse en lo que la ley 22 de contrataciones públicas denomina la excepción de los procedimientos de selección de contratista o subasta pública, porque los poseedores en **la zona costera de Playa Venado**, califican por su actividad de interés local o de beneficio social, ya que el proyecto de la accionante es turismo social y una clara respuesta a las necesidades de la población de la Ciudad de Panamá, que requiere acceder a servicios recreativos y de ocio sin alto costo o montos prohibitivos.

La posesión agraria se distingue de la posesión civil, ya que en aquella: las cercas, amojonamiento o limpieza del predio, no implican actividades agrarias y por ende, no se materializa la posesión agraria. La propiedad agraria, tiene su fundamento en la propiedad posesiva, o sea la expresión del principio de la función social de la propiedad.

La posesión se constituye en un instituto singular, pues permite a los miles de pequeños empresarios turísticos-comerciales y productores rurales, ejercer su posesión, tutelados por el Derecho y la jurisdicción especial de la Ley 59/2010. De allí la importancia y necesidad de un tratamiento jurídico protector de los derechos sustantivos.

2.- Los actos administrativos impugnados a criterio de la parte actora han vulnerado el contenido del artículo 3 de la Ley 80/2009 de 31 de diciembre, que establece lo siguiente:

*“Artículo 3. La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de 5 años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras. La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.*

*La posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico agropecuario, comercial o productivo de la tierra. Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el período que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos, por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.*

*Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elementos probatorios de la posesión, pero no serán definitivos.*

*Para efectos de los programas de titulación, el Ministerio de Economía y Finanzas hará uso de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial, a fin de verificar la existencia de la posesión en casos que esté en duda, lo que incluye los documentos expedidos por las autoridades de policía y la información levantada en los procesos de regularización y titulación masiva, dentro de los cuales deberá tener participación activa y directa el Ministerio de Economía y Finanzas.*

*En caso de dudas o pleitos de la posesión, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la ley, y si estos no permiten lograr una solución se remitirán los casos a los tribunales de justicia.”*

Indica el apoderado judicial de la parte actora, que la violación a la norma es directa por comisión ya que la posesión sigue siendo el elemento central de los procesos de distribución y regularización de tierras en Panamá, en especial cuando este ejercicio posesorio se corresponde con algunos de los fines establecidos en la Ley 80, o sea el fin turístico y comercial, lo que permite que exista una excepción al procedimiento de selección de contratista o subasta pública y por ende, tener una opción preferencial para ser beneficiario de la titulación, de conformidad con los criterios de la Ley 80/2009 y dentro de la gratuidad de las cinco primeras hectáreas.

La tendencia en materia de tierras ha sido la de unificar los procedimientos de adjudicación, para impedir que el fraccionamiento de dichos procesos, beneficie a una minoría.

En consecuencia es legal y socialmente justificado que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos culmine el proceso de titulación de los pequeños empresarios de Playa Venado y suspenda este acto de subasta pública que constituye un perjuicio directo a uno de los poseedores de Playa Venado.

3.- También ha sido vulnerado por las resoluciones impugnadas, el artículo 423 del Código Civil que dispone lo siguiente:

*"Artículo 423: La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho."*

La violación a la norma es de manera directa por comisión, ya que la demandante ha realizado instalaciones, actividades de ánimo de dueño, procesos de posesión turística y comercial, de forma que el ejercicio posesorio de manera estable y permanente constituye la base de su solicitud de titulación, el cual no puede ser escamoteado a través de un proceso de subasta pública donde aquellos que tienen mayor capacidad económica resultarían favorecidos, con lo cual se atentaría con lo establecido en el artículo 20 de la Carta Magna.

4.- De igual manera, ha sido vulnerado por las resoluciones impugnadas, el artículo 22 del Código Civil que dispone lo siguiente:

*"Artículo 22. La posesión constituida bajo una ley anterior no se retiene, pierde o recupera bajo el imperio de una ley posterior, sino por los medios o con los requisitos señalados en la nueva ley, pero se entiende concedido al poseedor el tiempo prudencialmente necesario para poner los medios o llenar los requisitos que la nueva ley señale."*

La violación de la norma es directa por comisión, ya que la Ley 5/1993 de 25 de febrero ya había realizado su finalidad teleológica, por lo que no podía ser fundamento de las nuevas condiciones en materia de tierras y adjudicación.

Ahora nos encontramos en el escenario de nuevas leyes que definen la posesión como requisito básico de las adjudicaciones, pero además el Decreto Ejecutivo No. 067 de 25 de mayo de 2006, no agregó nuevos medios o requisitos, sino obvió el factor esencial de la posesión por una subasta pública, dejando en la indefensión al pequeño poseedor empresario turístico y comercial.

El artículo 22 del Código Civil destaca concedido el tiempo prudencialmente necesario (en congruencia con la Ley 80 de 2009) de manera que se pueda concretar ese derecho y materializar la adjudicación o título registral.

### III.- INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO:

A través de la Nota MEF-2017-26035, del 29 de mayo de 2017, que contiene el informe de conducta del Ministerio de Economía y Finanzas, visible de fojas 40 a 41 del expediente judicial y suscrito por el Secretario Ejecutivo de la UARB el Licdo. LUIS FELIPE ICAZA FRANCESCHI, se procedió a disponer o indicar lo siguiente:

Mediante el memorial de fecha 19 de julio de 2019, el Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO, actuando en su condición de apoderado judicial de MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ, le petitionó a la Unidad Administrativa, la adjudicación del título sobre el lote de terreno, que ocupa en **Playa Venado, corregimiento de Veracruz**, Distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, alegando como sustento de su pretensión, la existencia de supuestos derechos posesorios a favor de su representada, fundamentando su petición en la Ley 59/2010 de 8 de octubre.

Luego de analizada la petición, se procedió a negar la misma, en base al hecho que el lote de terreno del cual se pretende su adjudicación, forma parte de la Finca 182954, propiedad de la Nación y que sobre la misma, **por tratarse de bienes revertidos, no resulta aplicable ni puede ser reconocido derecho posesorio alguno**, en adición a que **los bienes administrados por esta Unidad Administrativa, fueron excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 59/2010**, tal como lo indica el artículo 33 de la prenombrada excerta legal.

Que el Licdo. TRISTÁN interpuso formal Recurso de Reconsideración en contra de la nota, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016, en la cual se confirma en todas sus partes la nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2017.

### IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por su parte, la Procuraduría de la Administración de fojas 85 a 98 a través de la Vista Número 1533, del 21 de diciembre de 2017 llegó a indicar dentro del presente proceso lo siguiente:

Que la recurrente a través de apoderado judicial presentó una petición a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, con el objetivo que se le adjudicara el título de propiedad de un predio en el corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, argumentando que tenía más de cinco (5) años de poseer el ejercicio posesorio de carácter comercial y turístico sobre dicho predio.

Que la supuesta posesión a la que hace referencia sobre el predio antes descrito, **nunca fue acreditada ante la vía gubernativa**, omisión de la cual se

desprende la improcedencia de cualquier solicitud tendiente al reconocimiento de un supuesto derecho derivado de una posesión.

La entidad demandada en su informe de conducta llegó a indicar que el apoderado judicial de la parte actora, **no llegó a aportar elementos de convicción distintos a los expresados anteriormente**, para variar la decisión adoptada por la entidad.

Así las cosas, los argumentos emitidos por la parte actora en la vía gubernativa, carecieron de elementos probatorios que acreditaran lo relativo a la supuesta posesión, sustento sobre el cual está fundamentada su petición.

La **Ley 59/2010 de 8 de octubre**, por medio de la cual se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), **es inaplicable** al presente caso, ya que el artículo 33 de dicha disposición indica que si bien la ANATI es la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, no es menos cierto que este mismo artículo establecía de manera clara **una excepción a este principio general**.

Y es que en el acto demandado, la entidad pública llegó a indicar lo siguiente:

*"Con relación a la norma legal contenida en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, por medio de la cual se creó la Autoridad Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones, la cual constituye el basamento legal de su pretensión, tenemos que indicar que la misma no resulta aplicable tratándose de bienes revertidos, no solo porque estos bienes cuentan con un régimen especial de tratamiento, sino porque además, la propia ley 59 excluye de su ámbito de aplicación los bienes que hoy administra la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (...)."*

En este sentido, es la UABR quien asume la competencia para el reconocimiento de derechos posesorios, los cuales habrán de ser reconocidos a través de la Ley de Contrataciones Públicas vigente al momento en que se presente la solicitud.

En cuanto al hecho que indica la parte actora que la contratación debió de haberse enmarcado de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único de la Ley 22/2006 de 27 de junio, a través de los **procedimientos de excepción para la selección de contratista o subastas públicas**, justamente porque los poseedores en la zona costera de Playa Venado, califican por su actividad de interés local o beneficio social, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la parte actora, pretende que se le reconozcan unos supuestos derechos derivados de una supuesta posesión que dice ella que venía ejerciendo por más de cinco años, **de lo cual no hay constancia, ni en el expediente administrativo, ni en el expediente judicial**, por lo cual resulta incongruente pretender acceder a beneficios derivados

de una condición que la actora no logró acreditar en la vía gubernativa, y que de paso tampoco corresponde acreditarla en la vía jurisdiccional.

Con relación a la supuesta falta de vigencia de la Ley 5/1993 de 25 de febrero, la entidad pública llegó a indicar a través del acto confirmatorio que:

*"(...) lo dispuesto en el articulado antes citado no se ajusta al caso de la Ley 5 de 25 de febrero de 1993, toda vez que la misma **no ha sido derogada por ley posterior, ni de su articulado se desprende una vigencia temporal específica**, lo que produjo es que el Órgano Ejecutivo en cumplimiento del artículo 46 de la propia Ley 5 de 25 de febrero de 1993, transfirió las funciones establecidas en la misma excerta legal al Ministerio de Economía y Finanzas, de lo que se desprende el yerro jurídico en el que incurre el recurrente al sostener que dicha norma legal perdió su vigencia. (El resaltado es nuestro)."*

Indica la Procuraduría de la Administración, que nos encontramos en un escenario, en donde el predio del cual se solicita la adjudicación, se encuentra **en los terrenos que, en razón de los Tratados Torrijos-Carter, fueron revertidos a la República de Panamá**. Así las cosas, la Administración de las tierras revertidas le correspondió en un principio a la **Autoridad de la Región Interoceánica**, en virtud de lo dispuesto en la Ley 5/1993 de 25 de febrero, la cual fue traspasada posteriormente al **Ministerio de Economía y Finanzas**, a través de la **Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR)**.

Así las cosas, la UABR constituye el único organismo con autoridad y competencia en lo que respecta a la disposición de los bienes inmuebles que hayan revertido a Panamá, producto de la celebración de los Tratados Torrijos-Carter, tal como se da en el presente caso.

La ley 5/1993 de 25 de febrero, no ha sido derogada, ni ha perdido su vigencia, en razón de la emisión de una norma posterior, motivo por el cual, **al ser ésta una norma que regula de manera específica lo relativo a los bienes revertidos a la República de Panamá**, resulta inaplicable la utilización de una disposición de carácter general, como lo son los artículos 22 y 423 del Código Civil. En este sentido, las disposiciones que regulan la posesión de otros predios que constituyan parte de la hacienda pública vendría a ser el artículo 3 de la Ley 80/2009 del 31 de diciembre, modificado por la Ley 59/2010 de 8 de octubre.

El argumento ensayado por el demandante, en el sentido de restarle validez o vigencia a la Ley 5/1993 de 25 de febrero, carece de sustento jurídico, por lo cual, tal como indica la propia entidad demandada, dicha norma si resulta aplicable al caso que nos ocupa.

Por consiguiente, la actuación de la entidad demandada no contraviene las disposiciones que se aducen infringidas; razón por la cual esta Procuraduría solicita



respetuosamente a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, ni su acto confirmatorio.

#### **V.- FASE DE ALEGATOS:**

Dentro de las correspondientes etapas procesales, la parte demandante y actora la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ representada por el Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO, no llegó a presentar escrito de alegatos. En tanto que la Procuraduría de la Administración a través de la Vista Número 335, de 29 de marzo de 2019, sí procedió a efectuar su alegato de Conclusión, a partir del cual básicamente mantienen las mismas posiciones o criterios previamente establecidos en la contestación de la demanda.

#### **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Le compete a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entrar a examinar los cargos de infracción inherentes a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, a fin de determinar si las razones adoptadas por la entidad demandada con la expedición de los actos administrativos que se estiman impugnados se ajustan o no a derecho.

Previo al análisis de los cargos de ilegalidad efectuados por las demandantes, es pertinente indicar que a través de la presente demanda Contenciosa-Administrativa, se solicita que se declare lo siguiente:

- Que es NULA, POR ILEGAL, la Resolución MEF-2016-5350 de agosto 17 de 2016 y la Resolución confirmatoria No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016, emitidas ambas por el Secretario Ejecutivo de la Unidad de Bienes Revertidos, Ministerio de Economía y Finanzas, una vez agotada la vía gubernativa.

Expuestas las correspondientes pretensiones a través de la formulación de la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Plena Jurisdicción, esta Corporación de Justicia procede a efectuar los siguientes señalamientos dentro del presente proceso.

Observa este Despacho que el presente proceso en la vía administrativa inicia con un memorial que dirige el Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO en su condición de Apoderado Judicial de la señora MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ de fecha 19 de julio de 2016, en el cual se le peticona a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos que le adjudicara a favor de su representada el **título sobre**

el lote de terreno que ocupa en Playa Venado, corregimiento de Veracruz, distrito de Arraiján, Provincia de Panamá Oeste. Entre los elementos básicos que fundamenta la parte actora para presentar su solicitud y acceder a la presente adjudicación de la parcela de terreno ubicado en Playa Venado, era que la misma mantenía o contaban con la supuesta existencia de derechos posesorios desde hace años en dicho lugar.

Mediante la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas terminó dándole respuesta a la solicitud efectuada por el apoderado judicial a través del memorial presentado el día 19 de julio de 2016. En el prenombrado acto administrativo y que constituye el objeto de impugnación a través de la presente demanda, se procedió a indicar que **no era jurídicamente viable acceder a la solicitud de adjudicación** presentada por el apoderado judicial de la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ.

Contra dicha resolución se presentó recurso de reconsideración el cual fue resuelto a través de la Resolución No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016, mediante la cual se procedió a confirmar en todas sus partes la Nota N° MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016.

El día 28 de diciembre de 2016, el Licdo. SANTANDER TRISTÁN DONOSO actuando en nombre y representación de la Sra. MARITZA ITZEL DE LEÓN GÓMEZ interpuso formal demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción en contra de la Nota MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, y su correspondiente acto confirmatorio, indicando que los mismos han violado una serie de disposiciones.

Expuesto lo anterior, le corresponde entrar a esta Corporación de Justicia a determinar si los actos administrativos impugnados en efecto han violado o no las disposiciones alegadas como infringidas por el apoderado judicial de la parte actora.

La primera de las disposiciones que estima el apoderado judicial vulnerada, como consecuencia de la emisión de los actos o resoluciones administrativas impugnadas es el artículo 33 de la Ley 59/2010 de 8 de octubre. Expuesto lo anterior, esta Corporación de Justicia es del criterio que dicha normativa no ha sido vulnerada por lo que a continuación se indicará.

La Ley 59/2010 del 8 de octubre, que **crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional, en su **artículo 33** señala lo siguiente:

*"Artículo 33: La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia, mediante resolución motivada de la Autoridad de Turismo de Panamá."*

(Las Negrillas son de la Sala)

Al observar el artículo 33 de la Ley 59/2010 se evidencia que si bien es cierto, todo lo relacionado con el tema relativo a la adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios de bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras es competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); es importante señalar que la propia normativa en su artículo 33 señala como excepción a dicha regla, que la competencia para la adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios respecto de los bienes cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que no será competencia de la ANATI.

En consecuencia, aquellos bienes cuyo uso y administración están asignados a entidades estatales y a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, no podrán ser objeto de administración y competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), porque dicha reserva en cuanto al manejo y administración de los bienes que están en áreas revertidas está reservada exclusivamente a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR), quien será la competente para llevar a cabo su exclusiva administración y adjudicación.

En consecuencia, cualquier tramitación de solicitud de adjudicación de bienes que formen parte del patrimonio de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) debe hacerse ante ella, y no a la ANATI, ya que expresamente así se estableció en la Ley 59/2010, por lo que a criterio de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; la emisión de la Nota No. MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016, no viola lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 59/2010, por contemplar dicha disposición una excepción en cuanto a los bienes que están asignados expresamente a dicha entidad estatal (UABR).

En este mismo contexto es importante reiterar que los bienes pertenecientes a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) **están conformados por los bienes que fueron revertidos a la República de Panamá a través del Tratado Torrijos-Carter** y que antiguamente eran administrados por la Autoridad de la Región Interoceánica (antigua ARI), los cuales hoy en día pasaron a ser administrados por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UARB) del Ministerio de Economía y Finanzas.

Por las anteriores consideraciones, esta Corporación de Justicia es del criterio que no se ha comprobado o evidenciado que la emisión de la Nota No. MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 haya vulnerado lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 59/2010 del 8 de octubre.

La segunda de las disposiciones que estima vulnerada la parte actora con la emisión del acto impugnado, es el artículo 3 de la Ley 80/2009 del 31 de diciembre. Así las cosas, al revisar la ley antes mencionada, se observa que la misma *“Reconoce derechos posesorios y regula la titulación de las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otra disposiciones.”*

Tal como se había adelantado con anterioridad, la Ley 8/2009 del 31 de diciembre no puede ser objeto de aplicación sobre aquellos bienes que formen parte de la administración y tenencia de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) del Ministerio de Economía y Finanzas, ya que las disposiciones contenidas dentro de la Ley 8/2009 únicamente son aplicables sobre aquellas actuaciones que lleve a cabo la ANATI respecto de cualquiera de los **bienes del Estado que no estén inmersos dentro de la categoría de bienes exclusivos de uso y administración asignados a la Unidad de Administrativa de Bienes Revertidos (UABR).**

En el presente caso, es evidente que el bien o parcela de terreno sobre la cual se reclama la correspondiente adjudicación por la vía de los derechos posesorios ubicado en la zona costera de Playa Venado forma parte de **las tierras revertidas que formaron parte de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)** y que en virtud de lo dispuesto por la Ley 5/1993, pasaron a manos del Ministerio de Economía y Fianzas, a través de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos quien es la que se encarga de su uso, mantenimiento, administración y conservación de dichos bienes inmuebles adquiridos producto de la celebración de los Tratados Torrijos-Carter.

En otro orden de ideas, se observa que el apoderado judicial de la parte actora es del criterio que dentro del presente proceso de reclamo de adjudicación como consecuencia de los derechos posesorios adquiridos, lo que debió de haberse

hecho era tramitar la adquisición de dichos bienes a través del procedimiento de selección de contratista o subasta pública, y tener una opción preferencial para ser beneficiario de la titulación, de conformidad con los criterios de la Ley 8/2009 y dentro de la gratuidad de las cinco primeras hectáreas.

En este sentido, esta Corporación de Justicia es del criterio específico que el bien sobre el cual se está reclamando los derechos posesorios será objeto del procedimiento de selección de contratista o de subasta pública, en la medida en la que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) convoque a dicho acto de contratación pública.

En relación a la presunta vulneración del **artículo 423 del Código Civil** como consecuencia de las resoluciones impugnadas, esta Corporación de Justicia es del criterio que dichos actos administrativos no han violado la norma jurídica antes indicada, ya que en el presente caso al tratarse de un bien público perteneciente a la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UARB), debía de llevarse a cabo un procedimiento en la esfera o instancia administrativa a fin de cumplir con los criterios previamente establecidos por Ley para reconocer la tenencia y posesión del bien objeto de la controversia, máximo que la finca sobre la cual se solicitaba el reconocimiento de los derechos posesorios se encuentra **dentro de los bienes revertidos** o que forman parte de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) del Ministerio de Economía y Finanzas, como consecuencia de la firma de los Tratados Torrijos-Carter. En consecuencia, al ser bienes de propiedad del Estado, difícilmente se pueden aplicar normas de carácter privado sobre los mismos.

Finalmente en cuanto a la vulneración del **artículo 22 del Código Civil** como consecuencia de los actos administrativos objeto de impugnación dentro del presente proceso, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia considera que le asiste la razón a la Procuraduría de la Administración, toda vez que el prenombrado artículo señala lo siguiente:

*“Artículo 22. La posesión constituida bajo una ley anterior no se retiene, pierde o recupera bajo el imperio de una ley posterior, sino por los medios o con los requisitos señalados en la nueva ley, pero se entiende concedido al poseedor el tiempo prudencialmente necesario para poner los medios o llenar los requisitos que la nueva ley señale.”*

Si bien es cierto, la prenombrada normativa establece que la posesión no se pierde en virtud de una ley posterior, la disposición antes transcrita es directamente aplicable sobre la posesión que se realiza o lleva a cabo sobre **bienes de carácter**

**privado.** Sin embargo, en el presente proceso nos encontramos frente a bienes que revertieron a la República de Panamá con motivo de la firma de los Tratados Torrijos Carter y los mismos han adquirido la condición de **bienes que pertenecen exclusivamente al cuidado, uso y conservación de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos – UABR.**

De las constancias procesales que obran dentro del presente proceso, no se evidencia que exista **un procedimiento previo en la esfera administrativa de acreditación de los consecuentes derechos posesorios** (Cfr. fs. 118 -122 del expediente judicial). De hecho, la primera de las resoluciones impugnadas es una **Nota comunicativa** (Acto de Comunicación) que ni siquiera adquiere la condición de un acto final a través de una resolución administrativa, toda vez que ni niega, ni reconoce la existencia de un derecho a favor del accionante.

En cuanto al **procedimiento aplicable para la adjudicación de los bienes revertidos**, la resolución impugnada que constituye la Nota No. MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 llegó a indicar lo siguiente:

*“Estos bienes inmuebles de la Nación, hoy administrados por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de esta Unidad Administrativa, por así disponerlo la Resolución de Gabinete 108 de 28 de diciembre de 2005 **deben ser dispuestos a través de los procedimientos que estatuye la Ley de contrataciones públicas**, es decir la Ley 22 de 27 de junio de 2010 Texto Único, tal cual es el mandato legal.”*

El criterio anteriormente sostenido por la entidad pública se fundamenta en virtud de lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Política de la República de Panamá, que indicó lo siguiente:

*“La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y **la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.***

*La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y Plena justicia en la adjudicación.”*

(Las negrillas son de la Sala)

En consecuencia, la accionante MARITZA DE LEÓN GÓMEZ no se le reconocieron los derechos posesorios adquiridos, toda vez que el procedimiento para la adquisición de dichos bienes es a través de la figura de la **licitación pública**, de allí que **quedaba a criterio o potestad exclusiva de la entidad pública (UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS – MEF), convocar a un acto de licitación pública en el tiempo en que así lo estimase pertinente**, en el cual entonces podría entrar a participar la demandante y concursar para adquirir el bien (terreno) sobre el cual tenía interés.

En otro orden de ideas, esta Corporación de Justicia concuerda con lo expuesto por la Procuraduría de la Administración y la entidad demandada en el sentido que la Ley 5/1993 de 5 de febrero es la **norma específica** que debe de ser aplicada en el caso específico de los **bienes revertidos a la República de Panamá**, de allí que la aplicabilidad del artículo 22 del Código Civil no tiene sustento tal como lo ha querido hacer ver la parte actora a través del argumento planteado, por no ser una disposición directamente aplicable a los bienes revertidos que tienen su excepción en cuanto a su uso y administración en la Ley 59/2010 que creó la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), específicamente en el artículo 33 de la prenombrada normativa.

Finalmente es importante señalar que en materia de venta y adjudicación de bienes revertidos, de conformidad con la Ley 5/1993 de 5 de febrero que creó la Autoridad de la Región Interoceánica y que se aplica para la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (Antigua ARI), en su artículo 30 se indica lo siguiente:

*"Artículo 30. LA AUTORIDAD publicará avisos, periódicamente, por lo menos durante seis (6) días en dos (2) periódicos de circulación nacional, que **informará al público general de la disponibilidad de Bienes Revertidos** que se darán en arrendamiento, **venta u otra forma de concesión y contratación** de acuerdo con el Plan General.*

*Los avisos deberán contener la siguiente información:*

- 1.- Ubicación y delimitación de los bienes;*
- 2.- Descripción de las características de los bienes;*
- 3.- Zonificación o lotificación proyectada y otras formas de utilización;*
- 4.- Actividades factibles para los bienes; y*
- 5.- Cualquier otra información que se considere conveniente.*

*Los avisos también podrán publicarse en periódicos acreditados en el extranjero, en donde LA AUTORIDAD considere que pueden existir personas interesadas en el aprovechamiento de que se trate.*

*Adicionalmente, LA AUTORIDAD publicará avisos, periódicamente, de las fechas que se **celebrarán las licitaciones públicas, concursos de precios o contratación directa de Bienes Revertidos**, por lo menos con treinta (30) días calendarios de anticipación."*

(Las Negrillas son de la Sala)

En este orden de ideas es importante señalar que la figura que crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) se crea a través del Decreto Ejecutivo No. 67 de 25 de Mayo de 2006 y que al ser una reglamentación no tiene la condición de una Ley por medio de la cual se pueda derogar la Ley 5/1993 de 5 de febrero, por lo cual **esta última sigue vigente** y se aplica en materia del establecimiento del procedimiento para la adquisición y venta de bienes revertidos que lleve a cabo la

Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) a través del Procedimiento de Licitación Pública, de allí que el reconocimiento de derechos posesorios por parte de la entidad pública no resulte viable para una presunta adjudicación de terreno.

Por las anteriores consideraciones, esta Corporación de Justicia arriba a la conclusión que lo pertinente es declarar que **NO SON ILEGALES** las resoluciones MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 (acto originario) y la Resolución No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016 (acto confirmatorio), ambas emitidas por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) del Ministerio de Economía y Finanzas; y en consecuencia no accede al resto de las demás pretensiones.

**VII.- PARTE RESOLUTIVA:**

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON ILEGALES** las resoluciones MEF-2016-5350 de 17 de agosto de 2016 (acto originario) y la Resolución No. 075-2016 de 6 de octubre de 2016 (acto confirmatorio), ambas emitidas por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos (UABR) del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Notifíquese,**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
 MAGISTRADO

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
 MAGISTRADO

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
 MAGISTRADO

  
**KATIA ROSAS**  
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 DE agosto DE 20 19

A LAS 8:13 am DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
 Firma