

28 de noviembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Concepto jurídico
de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado Orlando Ramos, en representación de **Gloria Palacios Méndez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNDS-29-2002 de 12 de diciembre de 2002, dictada por la **Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda**, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera,
Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.**

Comparecemos respetuosamente ante vuestro Alto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir concepto jurídico en interés de la ley, respecto a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior del presente escrito, toda vez que a través de ella se impugna una resolución cuyo contenido decide un proceso en vía gubernativa en que existió controversia entre dos particulares por razón de sus propios intereses; todo ello en cumplimiento de la atribución contenida en el artículo 5, numeral 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

A tal efecto, exponemos:

I. En cuanto a lo que se demanda:

La parte actora ha expresado:

"El recurso tiene por objeto que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, previo los trámites correspondientes y con audiencia de la Procuraduría de la Administración, haga las siguientes declaraciones:

PRIMERA: Que se declare nula por ilegal la Resolución N°57-2003 de 2 de abril de 2003, proferida por el Ministro de Vivienda, que confirma en todas sus partes la Resolución N°DNDS-29-2002 de 12 de diciembre y la Resolución N° DNDS-09-2003 de 5 de febrero de 2003, expedidas ambas por la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda, que mantiene la asignación del lote N°IM-21, Comunidad de Nueva Esperanza, Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá, efectuada a favor de la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, portadora de la cédula de identidad personal No E-1-1254; y en consecuencia, el acto confirmado contenido en la Resolución No 57-2003 de 7 de abril de 2003, dictada por el MINISTRO DE VIVIENDA.

SEGUNDA: Que se decrete la cancelación del Certificado de Asignación, de la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, al tenor de lo que disponen los Resultados (sic) PRIMERO y SEGUNDO, TERCERO y CUARTA de la Resolución No 12095 de 16 de octubre de 1995, emitida por EL MINISTERIO DE VIVIENDA...

TERCERA: Que se le conceda a la Sra. GLORIA PALACIOS MENDEZ el Certificado de Asignación del lote 1M-21 del sector 1, Comunidad de Nueva Esperanza Corregimiento de Pacora, conforme a lo que establece la resolución No 12095 de 16 de octubre de 1995, del Ministro de Vivienda, toda vez que nuestra mandante amerita una solución habitacional y así lo dispone la Resolución aludida y que la decisión de primera instancia no fallo en derecho y conforme a la sana crítica de acuerdo a la realidad de los hechos que conforman el caso en comento. Y por lo cual nos remitimos al expediente para corroborar nuestro aserto."

Esta Procuraduría opina que el Tribunal Contencioso Administrativo no debe conceder a la parte actora la pretensión que precede, toda vez que sus solicitudes carecen de fundamento jurídico, tal como lo demostraremos en el transcurso del proceso judicial.

II. Los hechos fundamentales expuestos en la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Sólo aceptamos que la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, portadora de la cédula de identidad personal No E-1-1254, por medio de apoderado especial, se dirigió al Ministro de Vivienda haciendo una relación de hechos sobre el lote No IM-21, Comunidad de Nueva Esperanza, Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá, el cual se encontraba en disputa con la demandante, GLORIA PALACIOS. Así consta en el primer considerando de la Resolución No DNDS-29-2002 de 12 de diciembre de 2002, visible a fojas 1 y 2 de este cuaderno judicial.

Segundo: Lo aceptamos por ser cierto, tal como lo afirmamos al contestar el hecho primero, anterior.

Tercero: Lo negamos por ser falso y además constituir una evidente alegación inapropiada en esta fase procesal.

Cuarto: Lo aceptamos por ser cierto, tal como consta en autos.

III. En cuanto a las normas legales que se estiman violadas y los conceptos en que supuestamente lo han sido, exponemos lo siguiente:

Para facilitar nuestra exposición, primero transcribiremos los cargos de ilegalidad formulados por la parte demandante, para luego sustentar el concepto jurídico de este despacho del Ministerio Público.

En la demanda se expone, lo siguiente:

“Se han violado los RESUELTOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO de la Resolución No 120-95 de 16 de octubre de 1995, adicionado por los artículos 1,2,3,4,10,11 y 12 de la Ley 9, de 25 de enero de 1993, que preceptúan:

PRIMERO: Establece en todas las Comunidades atendidas (sic) a través del Programa de Mensura y Legalización, un plazo de dos meses para que los tenedores ocupen el lote o vivienda, contados a partir del 1° de agosto de 1995.

SEGUNDO: Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, sin que la persona responsable haya ocupado el lote o vivienda, se procesará (sic) a la anulación de los respectivos Certificados de asignación.

TERCERO: Cuando se aplique la medida señalada en el Artículo Segundo, el Ministerio de Vivienda resignará (sic) el lote a otra familia que cumpla con los criterios y requisitos establecidos para este Programa.

CUARTO: Si dentro del lote resignado existen mejoras, el nuevo beneficiario deberá compensar al afectado, con fundamento en el avalúo que respecto a dichas mejoras efectúe el Ministerio de Vivienda.

QUINTO: La compensación de que trata el artículo anterior se realizará mediante acuerdo que formalizarán las partes interesadas ante la Corregiduría respectiva.

1.- Estos resueltos han sido violados en forma directa, por omisión, puesto que a pesar de haberse probado y constar en el expediente la situación material de nuestra representada la Sra. GLORIA PALACIOS, quien sí reúne todos los requisitos exigidos por el Programa de Mensura y Legalización y ser una persona que amerita prodigársele una solución habitacional al tenor del artículo 113 de la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley 9, de 25 de enero de 1993 y la Resolución 120-95, de 1995; se decide a favor de la Sra. MARIA LUISA RAMÍREZ en mantenerle la asignación del lote IM-21, quien dejó vencer el plazo correspondiente y haber perdido la asignación provisional que se había efectuado, lo cual es producto de una decisión de primer instancia que se basa en falsificados de testigos, pruebas y la propia solicitud que realiza el Sr. JOSÉ PALACIOS quien es ya propietario del lote IM-21 y en consecuencia no se le puede el lote en disputa. Que el funcionario A quo, mantiene y sostiene todos los vicios aludidos dando lugar a que se confirme

el acto impugnado mediante la Resolución No 57-2003.

2.- También se ha violado en forma directa por comisión los resueltos aludidos en el punto anterior y adicionado por los artículos premencionados que conforman la Ley 9, de 25 de enero de 1993, ya que no subsumen la situación material de la Sra. MARIA LUISA RAMÍREZ y sí le prodigan tutela jurídica a nuestra representada al reunir los requisitos y estar urgida de una solución habitacional por carecer de medios económicos.

En tal virtud esperamos se sopesen la verdad material que consta en el expediente y en los preceptos jurídicos violados."

Sobre estos cargos de ilegalidad la suscrita Procuradora de la Administración, procede a conceptuar lo siguiente:

El proceso que nos ocupa tiene su génesis en la solicitud de Lanzamiento por Intruso promovida por la Señora MARÍA LUISA RAMÍREZ, cuyas generales constan en autos, contra la Señora GLORIA PALACIOS, también identificada en autos, ante la Corregiduría de Pacora, trámite que no prosperó debido a que el Coordinador MIVI-FELIPILLO, pide a la Corregiduría respectiva la suspensión de la medida hasta tanto el Ministerio de Vivienda definiera el caso.

De esa manera, la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, se dirigió al Ministro de Vivienda exponiendo la disputa que mantenía con la Señora GLORIA PALACIOS sobre el lote No. IM-21, en la Comunidad de Nueva Esperanza, Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá. Según consta en el expediente, el 5 de mayo de 1995, el Ministerio de Vivienda había adjudicado provisionalmente el lote No. IM-21, en la Comunidad de Nueva Esperanza, Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá, a la señora RAMÍREZ, mediante el correspondiente certificado, visible a foja 21 del expediente judicial.

También obra en el expediente, declaración escrita de la señora RAMÍREZ en la cual hizo saber, entre otras cosas, que era una mujer de 80 años de edad, que construyó una pequeña casa, limpiaba el lote y plantó árboles frutales, reconociendo que autorizó a su hija de crianza a ingresar al lote, aproximadamente en 1998.

Por su parte, la señora GLORIA PALACIOS en entrevista en la Oficina de Felipillo, reconoce que el lote que ocupa, le fue asignado a la señora MARIA RAMÍREZ, e incluso reconoce que la estructura levantada como vivienda es de propiedad de la mencionada señora, su madre de crianza, pero manifestó que la adjudicataria del lote nunca ha vivido en el mismo.

Ante estas posiciones encontradas de las partes, el Ministerio de Vivienda en ejercicio de su responsabilidad de efectuar de manera efectiva la política nacional de vivienda y de desarrollo urbano y teniendo en cuenta las proporciones de crecimiento de los Asentamientos Humanos, creyó necesario estructurar y reglamentar lo concerniente a dichas áreas, emitiendo la Resolución No. 120-95 de 16 de octubre de 1995, por medio de la cual se establece en todas las comunidades atendidas a través del Programa de Mensura y Legalización, un plazo de dos meses para que los tenedores ocuparan el lote o vivienda, contados a partir del 1° de agosto de 1995. Transcurrido el plazo señalado, sin que la persona responsable ocupara el lote o vivienda, se procedería a la anulación de los respectivos certificados de adjudicación. Ese plazo venció en octubre de 1995, es decir, mucho antes que la demandante ingresara al Lote en disputa, pero el título provisional otorgado a la señora RAMÍREZ nunca le fue anulado, por lo que mantuvo su total vigencia legal.

Ahora bien, de acuerdo con el Informe inicial emitido por la Oficina de Enlace de Felipillo, la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, madre de crianza de la señora GLORIA PALACIOS, nunca había residido en el lote en disputa, y que quien ha ocupado permanentemente el mismo es la señora PALACIOS; debido a esto, y con el propósito de buscar una solución compartida, se solicitó a la Dirección General de Desarrollo Urbano, que previo el cumplimiento del trámite respectivo, certificara la posibilidad que el lote No. IM-21, fuese dividido en dos; y mediante nota No. 14.54-1836-02, de 25 de octubre de 2002, se informó que no era factible tal división, ya que el mismo colinda en uno de sus laterales con servidumbre fluvial, razón por la cual el lote es área inundable por las crecientes de la citada servidumbre ocasionado por la lluvia, al igual que se observó una servidumbre de 3.00 metros, que sirve a otros lotes.

Este caso fue atendido en la Dirección Nacional de Desarrollo Social del M.I.V.I., siendo consignada la decisión de mantener la asignación del lote en disputa, a favor de la señora MARIA LUISA RAMÍREZ, en su Resolución No. DNDS-29-2002 de 12 de diciembre de 2002, es decir, el acto que causa estado y que debió ser directamente el acto impugnado en el proceso que nos ocupa. Posteriormente, la señora GLORIA PALACIOS, ocupante del lote en litigio e hija de crianza de la beneficiaria con la asignación, presentó en su propio nombre y representación recurso de reconsideración contra la Resolución DNDS-29-2002, a fin de que la misma fuera revocada, y en su lugar, se le asignara el lote IM-21, Comunidad de Nueva Esperanza, Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá. No obstante, la propia Dirección

Nacional de Desarrollo Social del M.I.V.I., consideró necesario manifestarle a la recurrente que al emitir la Resolución impugnada, se ajustó a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia, ya que tuvo en cuenta que la señora RAMÍREZ, tiene una asignación en un Certificado de 5 de mayo de 1995, lo que la hizo colegir que sí reunía los requisitos para que se le mantuviera la asignación del lote; adicionalmente, se tomo en cuenta que reposa en el expediente la manifestación expresa de la señora PALACIOS en la cual reconoce que el lote en litigio le pertenece a la señora RAMÍREZ, quien le había permitido ocuparlo por no tener la señora PALACIOS, donde vivir. De esta manera la Dirección Nacional de Desarrollo Social resolvió el recurso de reconsideración, a través de su Resolución DNDS-09-2003, de 5 de febrero de 2003, mediante la cual mantiene en todas sus partes su propia Resolución No. DNDS-29-2002 de 12 de diciembre de 2002.

Una vez notificada de la decisión anterior, la señora GLORIA PALACIOS, interpuso en término hábil y mediante apoderado especial, recurso de apelación ante el Ministro de Vivienda, mismo que fue resuelto mediante la Resolución No. 57-2003 de 7 de abril de 2003, confirmando las dos decisiones anteriores de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, con base en las siguientes consideraciones fundamentales:

1. Que mediante documento público denominado Asignación de Lote, el Ministerio de Vivienda en ejercicio de sus facultades legales y con la finalidad de proporcionar una solución habitacional a la población panameña, ASIGNA a la señora **MARIA LUISA RAMÍREZ**, con cédula de identidad personal No.E-1-1254, el Lote No.IM-21, en la Comunidad de Nueva Esperanza, ubicado en el Corregimiento de Pacora, Distrito y

Provincia de Panamá, debidamente suscrito por el Ministro de Vivienda, el día 5 de mayo de 1995, el cual consta en el referido expediente.

2. Conforme Informe O.F. 591-02 de 28 de agosto de 2002, del Coordinador Enlace Felipillo, dirigido al Asistente de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, referente al conflicto surgido por la familia Palacios, por el Lote M-21 (sic), en su parte Observaciones, señala:

'El señor Palacio y su madre María Luisa están de acuerdo en compartir el Lote con la señora Gloria Palacios siempre y cuando respete las decisiones tomadas por el Ministerio de Vivienda.'

3. En documento que reposa en el legajo de fecha 13 de agosto de 2002, dirigido al Ministerio de Vivienda (Felipillo), debidamente suscrito por la señora Elsa E. De Robles, con cédula de identidad personal No.4-102-1261, residente en la Barriada Santa Inés, Casa No.43, Juan Díaz y certificado que es fiel copia de su original por la Secretaria de la Corregiduría de Pacora, señala en su parte pertinente:

'Cuando Gloria quedó viuda, la señora María vivió en Felipillo, pero la señora volvió a Santa Inés donde su hijo Palacios, por estar enferma con varias operaciones que la obligó a estar en Santa Inés, para su atención delicada Gloria regresó a vivir con su padre adoptivo saliendo embarazada de un señor que tiene un Kiosco en la entrada, se ve necesitada de un lugar, para vivir con su marido, padre de la niña pequeña.

Le pide a la Sra. María que la apoye con su vivienda en Nueva Esperanza en Felipillo y la señora María le concede la ayuda mudándose en diciembre de 2001. No es justo que después de haberla ayudado abuse de su madre adoptiva, de sus hermanos y padre adoptivo.

4. Mediante Certificación de la Corregiduría de Pacora, de fecha 2 de septiembre de 2002, los testigos **XIOMARA ELSYE MITRE DE ASPRILLA**, residente en Felipillo, con cédula de identidad personal No.7-94-827 y

SANDRA HERRERA DE REYNOLDS, residente en Nueva Esperanza, con cédula de identidad personal No.8-309-111, declaran que **MARÍA LUISA RAMÍREZ**, con cédula de identidad personal No.E-1-1254, reside en Nueva Esperanza de Pacora, Calle Principal, Lote IM-21, Corregimiento de Pacora desde hace 12 años.

4. Conforme documento de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, "Casos Conflictos", en Informe de Inspección, caso Lote IM-21, Nueva Esperanza de Pacora, de fecha 23 de septiembre de 2002, suscrito por Santander Vergara de la Unidad de Casos Conflictos, se destaca en lo medular taxativamente:

'Haciendo eco de la citación se presentó ante nuestro despacho la señora GLORIA PALACIOS, quien nos manifestó ser hija de crianza de la señora MARÍA LUISA RAMÍREZ, por lo que entró a vivir en el Lote en litigio con el consentimiento de la señora Ramírez desde el año de 1998'.

6. A foja 123 del expediente 'in comento' consta el informe del Departamento de Investigación Social, de la Dirección Nacional de Desarrollo Social de esta Institución, de fecha 1 de octubre de 2002, en referencia al conflicto de tenencia de Lote IM-21 y suscrito por el Trabajador Social Lic. Lionel Barrios Jaramillo, idoneidad No.449 y taxativamente en su parte pertinente señala:

'Al momento de resolver este caso hay que considerar que la señora María Luisa Ramírez, en efecto es la asignataria provisional del mencionado lote y que expresa su deseo de retornar al mismo y por ende a la vivienda que edificó con esfuerzo propio. De acuerdo a lo investigado conceptuamos que la señora Ramírez no puede ser privada de su derecho de ocupación del inmueble, porque no ha incurrido en motivos que así lo amerite.'

7. Consta a foja 156 del expediente, documento suscrito por 25 personas, vecinos de la señora María Luisa Ramírez, donde hacen constar que ella

es la dueña del Lote IM-21, en Nueva Esperanza y que siempre ha vivido allí con su hijo José Palacios y que la otra señora Gloria Palacios que quiere quitarle el terreno es una intrusa;

8. A foja 157 del legajo, aparece documento privado, firmado por Carlos Palacios R. de fecha octubre de 2002, Residencial Santa Inés No.37 y recibido en la Dirección Nacional de Desarrollo Social el 27 de noviembre de 2002, señalando que Gloria Palacios ha residido en su casa desde los 5 años de edad, hasta 1995, cuando se casó y alrededor de 1996-1997 ella enviudo y regresó a su casa No.37 en Residencial Santa Inés hasta finales de 2001, para cuando le nació una segunda niña y se va a residir a Felipillo. (Todo lo Subrayado es nuestro). (Las letras negritas en párrafos han sido adicionadas por la Procuraduría de la Administración) (Cf. f. 5 - 7)

Tal como pueden apreciar los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, el procedimiento administrativo adelantado en las instancias respectivas del Ministerio de Vivienda ha respetado la garantía del debido proceso legal, se fundamenta en claras normas que rigen esa cartera ministerial, basadas en el cumplimiento de asegurar soluciones habitacionales a quienes más las necesitan. Por ende, no se ha producido con la expedición de las Resoluciones demandadas, ninguna infracción legal, por el contrario, se ha mantenido el derecho de la señora anciana María Luisa Ramírez de ocupar el Lote que le había sido adjudicado provisionalmente y sobre el cual, incluso, construyó una pequeña vivienda con su propio esfuerzo, siendo meramente coyuntural la estadía de la señora Gloria Palacios en ese bien, a propósito, por un acto de buena fe y caridad que le dispensó la señora Ramírez, su madre de crianza. De tal manera que las decisiones del M.I.V.I. en el presente caso se ajustan no sólo a la

regulación legal, sino también a la verdad material y la justicia social.

En consecuencia, solicitamos de la manera más respetuosa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se sirva declarar legales los actos administrativos impugnados, y no conceder la pretensión a la demandante.

IV. Derecho: Negamos el invocado en la demanda.

V. Pruebas: Pedimos que se tenga como tales, las que obran en el expediente de la actuación demandada, que puede ser solicitado al Ministro de Vivienda. Además, y de manera especial, aducimos los documentos que reposan en el expediente judicial, fojas 21 a 37, aportados por la representación judicial de la señora María Luisa Ramírez.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

BORRADOR DE VISTA ELABORADO POR MANUEL BERNAL

21 DE NOVIEMBRE DE 2003.