



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de mayo de 2018  
C-027-18

Su Excelencia  
**Mario Etchelecu**  
Ministro de Vivienda  
y Ordenamiento Territorial  
E. S. D.

**Ref.: Petición realizada por el Sr. Cándido Aizprúa Guevara, conocido como “Niño Millón”, en el sentido que se cumpla la ley y se le otorgue una vivienda en los distritos de La Chorrera o Penonomé.**

Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta formulada mediante **Nota DMV-255-2018 de 23 de marzo de 2018**, recibida en este Despacho el 5 de abril de 2018, relacionada con la interpretación de la Ley 51 de 9 de diciembre de 1958.

Específicamente la consulta obedece a la solicitud del señor **CÁNDIDO AIZPRÚA GUEVARA**, conocido como “**EL NIÑO MILLÓN**”, para que se le otorgue una vivienda en el distrito de La Chorrera o en el distrito de Penonomé debido a que las cuarenta y cuatro (44) hectáreas que le fueron otorgadas en el corregimiento de Los Canelos, distrito de Santa María, provincia de Herrera, no son productivas, no son aptas para construir y no cuentan con la accesibilidad de entrada a la finca.

De una atenta lectura de la consulta formulada, esta Procuraduría es del criterio que, **la solicitud realizada al Ministerio de Vivienda por parte del señor CÁNDIDO AIZPRÚA GUEVARA, para que se le otorgue una vivienda en el distrito de La Chorrera o en el distrito de Penonomé, carece de fundamento y es contraria a lo dispuesto en la Ley 51 de 9 de diciembre de 1958.**

Sin embargo, advertimos que el Ministerio de Vivienda conforme con lo dispuesto en la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, sería la entidad estatal competente para proporcionar de forma gratuita al señor Aizprúa, de una vivienda rural adecuada en el mismo fundo adjudicado ciñéndose estrictamente con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley No.51 de 9 de diciembre de 1958.

A continuación, nos permitimos externar los argumentos jurídicos necesarios para absolver la consulta formulada:

Primeramente, analizaremos el contenido de la Ley 51 de 1958, con las solicitudes interpuestas por el Señor Cándido Aizprúa Guevara, mediante las cuales exige a la Dirección Regional de Herrera del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial lo siguiente:

1. Se cumpla la Ley y se le otorgue una vivienda en el distrito de La Chorrera o en distrito de Penonomé.
2. Manifiesta que le fueron otorgadas cuarenta y cuatro (44) hectáreas en el corregimiento Los Canelos, distrito de Santa María, provincia de Herrera.
3. Las tierras no son productivas, no son aptas para construir y no cuentan con la accesibilidad de entrada a la finca.

Que la Ley 51 de 9 de diciembre de 1958, por la cual se le otorga al Niño Millón una porción de tierra de 45 hectáreas y al mismo tiempo se establece que la educación de dicho niño, en lo que se refiere a su instrucción, correrá por cuenta del Estado, desde la pre-escolar hasta la universitaria, establece en sus artículos 2 y 3 lo siguiente:

“Artículo 2° Destínase de las tierras baldías nacionales o de las tierras patrimoniales del Estado, que haya en la Provincia de Herrera o en las Provincias adyacentes, un globo de terreno hasta de cuarenta y cinco (45) hectáreas que será adjudicado al Niño Millón para que su padre, y él en el futuro establezcan su vivienda y desarrollen sus labores agrícolas.

Artículo 3° El lote que por esta Ley se adjudica, no podrá ser enajenado, pero el Estado, por medio de los organismos correspondientes, le facilitará gratuitamente a su propietario los servicios e implementos necesarios para mejorar las condiciones de la finca o a incrementar su explotación agrícola o pecuaria y lo dotará de una vivienda rural adecuada en el mismo fundo.” (Lo subrayado y resaltado es nuestro)

Primeramente es importante establecer, respecto de la solicitud del señor Aizprúa, para que se de cumplimiento a la ley y que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial le proporcione una vivienda en el distrito de La Chorrera o en el distrito de Penonomé, que la Ley 51 de 1958, antes referida, es clara al señalar que el Estado, a través de los organismos correspondientes le dotará al Niño Millón de una vivienda rural adecuada en el mismo fundo, adjudicado mediante dicha Ley, lo que quiere decir que la vivienda rural debe encontrarse dentro del globo de terreno que le fue adjudicado, por lo cual esta Procuraduría considera que dicha solicitud carecería de fundamento y sería contraria a lo establecido en la ley 51 de 1958.

Ahora bien, consta en el Registro Público que, mediante **Escritura Pública No.360 de 9 de septiembre de 2005**, la Dirección Nacional de Reforma Agraria conforme lo establecido en la Ley No.51 de 1958, le adjudicó al señor Cándido Aizprúa Guevara una parcela de terreno estatal patrimonial, segregada de la Finca No.11,229, ubicada en el corregimiento de los Canelos, Distrito de Santa María, Provincia de Herrera, con una superficie de **CUARENTA Y CUATRO HECTÁREAS MÁS CUATRO MIL OCHOCIENTOS VEINTIÚN METROS CUADRADOS CON CUARENTA DECÍMETROS CUADRADOS** (44HAS+4821.40M2) cuyo número de finca es el 33309, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley No.51 de 1958.

De acuerdo a la manifestación del señor Aizprúa, respecto a que **las tierras adjudicadas no son productivas, no aptas para construir y no cuentan con la accesibilidad de entrada a la finca**, la Ley No.51 de 1958, señala de igual manera que, el Estado, por medio de los organismos correspondientes, le facilitará gratuitamente a su propietario los servicios e implementos necesarios para mejorar las condiciones de la finca o para incrementar su explotación agrícola o pecuaria.

Por tanto, conforme a lo dispuesto en la Ley 12 de 25 de enero de 1973, por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y facultades, correspondería a ese Ministerio, dar una respuesta al señor **CÁNDIDO AIZPRÚA GUEVARA**, en cuanto a las condiciones de la finca o incrementación de explotación agrícola o pecuaria, una vez remita la solicitud pertinente a dicha institución.

En ese orden de ideas, el Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante escritura Pública **No.565 de 9 de marzo de 2007**, **como plan de inversión agropecuaria**, le concede facilidades crediticias al señor Cándido Aizprúa Guevara, por medio del Programa BDA-FCA-M/C con partida presupuestaria No.3.15 1.1.001.01.01.429, otorgándole a título de préstamo la suma de **VEINTE MIL BALBOAS (B/.20,000.00) más intereses al seis por ciento (6%) anual**, ajustable a la tasa de interés preferencial, sobre las sumas adeudadas, constituyéndose una primera hipoteca y anticresis sobre la finca 11,229 a favor del Banco, finca que le fue otorgada al Sr. Aizprúa, de acuerdo a lo establecido en la ley 51 de 1958.

Ahora bien, en relación al criterio jurídico esbozado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, referente al tema en comento y por medio del cual concluye que no tiene competencia para construir una vivienda a un ciudadano que ya tiene una vivienda propia en Altos de Los Lagos, Distrito de Ocú, Provincia de Herrera, además de tener el globo de terreno de cuarenta y cuatro (44) hectáreas, ya que esto va en contra de los criterios del programa Techos de Esperanza establecidos en la Resolución No.539-2017 de 22 de noviembre de 2017, nos permitimos externar lo siguiente:

Nuestra Constitución Política es clara al señalar que las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se expresa, entendiéndose por esto, que por regla general, las leyes rigen hacia el futuro y no sobre hechos pasados.

**“ARTÍCULO 46.** Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. ...”

Se entiende entonces de la excerta legal citada que, tanto el Decreto Ejecutivo N°52 de 06 de junio de 2017, que regula el Programa Techos de Esperanza y reglamenta el Fondo de Asistencia Habitacional, así como la Resolución No.539-2017, que establece los criterios del Programa Techos de Esperanza, no le pueden ser aplicados al señor Cándido Aizprúa Guevara, cuyo beneficio es adquirido mediante la Ley No.51 de 1958, por medio de la cual el Estado, a través de los organismos correspondientes, debe construirle una vivienda rural en el lote que le fuera adjudicado.

Dicho lo anterior, es importante indicar que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial por Ley 61 de 23 de octubre de 2009, es la entidad estatal encargada de la política nacional de vivienda, otorgándole así competencia en el caso que nos ocupa.

**“Artículo 1.** El Ministerio de Vivienda, creado por la Ley 9 de 1973, se denominará Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, cuya finalidad es establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 117 de la Constitución Política de la República.” *(Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

En ese sentido, el principio de estricta legalidad juega un papel importante, ya que su finalidad es la de garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Así pues, nuestra máxima Corporación de Justicia en fallo de 21 de julio de 2016, cita la ilustración del jurista Pedro Salazar Ugarte en cuanto al principio de legalidad de la siguiente manera:

“...

Efectivamente desde la perspectiva jurídica, el principio de legalidad (en sentido estricto) se enuncia de la siguiente manera: "todo acto de los Órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor". Es decir que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y, más allá, dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior. ...” *(Lo subrayado y resaltado es nuestro)*

En virtud de lo previamente expuesto, esta Procuraduría es de la opinión que, la solicitud realizada al Ministerio de Vivienda por parte del señor CÁNDDIDO AIZPRÚA GUEVARA, para que se le otorgue una vivienda en el distrito de La Chorrera o en el distrito de Penonomé, carece de fundamento y es contraria a lo dispuesto en la Ley 51 de 9 de diciembre de 1958.

Nota: C-027-18

Pag5

Sin embargo, advertimos que el Ministerio de Vivienda conforme con lo dispuesto en la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, sería la entidad estatal competente para proporcionar de forma gratuita al señor Aizprúa, de una vivienda rural adecuada en el mismo fundo adjudicado ciñéndose estrictamente con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley No.51 de 9 de diciembre de 1958.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración



RGM/mabc

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apantado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**