

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1157

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de octubre de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

El Licenciado Balbino Valdés Rivera, actuando en nombre y representación de **Froilán Valdés Concepción**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 25 de 17 de enero de 2014, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad en estudio, ha sido promovida por **Froilán Valdés Concepción**, por conducto de su apoderado judicial, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 25 de 17 de enero de 2014, mediante la cual el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, resolvió:

PRIMERO: RECONOCER a favor del el (sic) señor BOLIVAR SANTAMARIA YANGUEZ..., el derecho posesorio sobre un lote de terreno, con una superficie de setecientos cuarenta y nueve metros cuadrados con treinta y tres decímetros cuadrados (749.33 m²) a segregarse de la Finca 38223, Tomo 937, Folio 373, Propiedad de La Nación, ubicado en La 24 de Diciembre, Corregimiento de La 24 de Diciembre, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá...

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, el mencionado globo de terreno...a favor de BOLIVAR SANTAMARIA YANGUEZ..., por la suma de DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.2,250.00)...” (Cfr. fojas 68-71 del expediente administrativo aportado por el actor).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El actor aduce la infracción de las siguientes disposiciones:

A. El artículo 141 del Código Fiscal que señala que la adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Concejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

B. El artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el cual establece que todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

C. Los artículos 34, 52 y 53 de la Ley 38 de 2000, los que, en su orden, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; los casos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos; y que si fuera de los supuestos contenidos en el artículo 52, será meramente anulable, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. fojas 12, 14-15 del expediente judicial);

D. Las siguientes normas del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010:

d.1. El artículo 5 (numerales 2 y 5) que, respectivamente, expresan que en el acta de inspección ocular, el funcionario de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, deberá hacer constar que los colindantes (previamente convocados) estén conformes con las líneas divisorias de sus predios y, por lo tanto, no tienen objeción a que se realice la adjudicación; y que en un tiempo razonable, si no hay oposición, el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales valorará los medios probatorios aportados, adoptando la decisión que corresponda sobre la existencia o no del derecho posesorio por medio de resolución motivada, previa aprobación de plano (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial); y

d.2. El artículo 7 (numeral 5), relativo a que el procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de las peticiones que ya estaban en trámite a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 2009, será el mismo que se establece en el artículo 5 de este decreto (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que se fundamenta su demanda, el apoderado judicial de **Froilán Valdés Concepción** indica que el terreno que se adjudicó por conducto de la resolución acusada de ilegal, se encuentra dentro de los ejidos del Municipio de

Panamá y está ocupado por su mandante desde hace muchos años, quien ha construido mejoras en el mismo (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Continúa señalando el abogado del demandante que la Resolución 25 de 17 de enero de 2014, objeto de reparo, sirvió como fundamento legal para amparar el falso derecho posesorio que Bolívar Santamaría Yangués sostiene mantener sobre el terreno de setecientos cuarenta y nueve metros cuadrados con treinta y tres decímetros cuadrados (749.33 m²) a segregar de la Finca 38223, Tomo 937, Folio 373, Propiedad de La Nación, ubicado en La 24 de Diciembre, Corregimiento de La 24 de Diciembre, distrito y provincia de Panamá; ya que utilizó declaraciones falsas y pruebas manipuladas para que el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras le concediera a título oneroso el bien inmueble descrito (Cfr. fojas 10-14 del expediente judicial).

También indica, que antes de adjudicar el lote detallado en el párrafo que precede, y más tratándose de un bien patrimonial de La Nación, la entidad demandada debió convocar a los colindantes y realizar la debida inspección ocular conforme a las líneas divisorias; sin embargo, nada de lo anterior se llevó a cabo, por lo que estima que se infringió el artículo 5 (numeral 2) del Decreto Ejecutivo 5 de 2010 (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos en los cuales el actor sustenta su pretensión, lo mismo que las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como explicamos a continuación.

A través de la Nota 501-01-1255 de 8 de septiembre de 1998, el Director General de la Dirección de Catastro del entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro hoy, Ministerio de Economía y Finanzas, le comunicó al Director General de la Corporación Azucarera La Victoria que, cito: "*en atención a su solicitud mediante Nota.... del 9 de julio de 1998 nos complace informarle que nuestros funcionarios han realizado el informe de avalúo del globo de terreno ocupado por Bolívar (sic) Santamaría y que forma parte de la Finca No. 38223 Tomo 937 Folio 372 ubicado en la Barriada 24 de diciembre, Corregimiento de Pacora, Distrito y Provincia de Panamá...*" de lo que se infiere, que desde el año 1998, Bolívar Santamaría Yanguéz ha ocupado el lote en cuestión (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 26 del expediente administrativo aportado por el actor).

El 15 de octubre de 2008, Bolívar Santamaría Yanguéz le solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la compra de un globo de terreno ubicado en el corregimiento de La 24 de diciembre, distrito de Panamá, con una superficie de cero setecientos cincuenta metros cuadrados (0750.00 m²) a orilla de la carretera Panamericana. Con dicha petición, el prenombrado presentó el plano con los datos de campo y la ubicación regional con sus respectivos linderos y, además, informó que ese bien inmueble constituye un lote baldío; no poseía estructura alguna; y que es un relieve en forma de hueco que tiene sembrado de su propiedad. También pidió que se legalizara su derecho posesorio (Cfr. fojas 2-3 del expediente administrativo aportado por el actor).

Lo anterior, trajo como consecuencia que el 25 de septiembre de 2009, el Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas suscribiera el Memorando 505-02-1350, por medio del cual le solicitó al Jefe del Departamento de Cartografía de esa entidad que revisara el plano citado en el párrafo que precede y se concluyó que el mismo no reunía los requisitos técnicos, *“acorde a las disposiciones contempladas en Resolución 209 del 6 de abril de 2005, modificada por la Resolución 428 del 15 de octubre de 2008, que reglamenta la Revisión y Registro de Planos...”* (Cfr. foja 17 del expediente administrativo aportado por el actor).

En virtud de lo anotado, el 14 de octubre de 2010, Bolívar Santamaría Yanguéz, presentó ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas los planos corregidos, mismos que fueron aprobados; puesto que cumplían con los requisitos técnicos (Cfr. fojas 29-30 del expediente administrativo aportado por el actor).

Posteriormente, el 7 de marzo de 2010, el Topógrafo de la Sección de Geodesia de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, llevó a cabo la inspección ocular al terreno con una superficie de 749.33 m², solicitado en compra a la Nación, por Bolívar Santarmía Yanguéz y se determinó que, cito:

- “Dentro del área solicitada en compra, no existe edificación.
- Encontramos todos los pines que identifican los vértices del polígono.

- Se verificaron los datos de campo del plano presentado; encontrando que están correctos.
- La medición en campo se efectuó por el método de radiación (ángulos y distancia).
- Se verificaron los anchos de las servidumbres, las medidas y linderos en campo del globo solicitado.
- Verificamos el detalle de amarre presentado en el plano, esta (sic) correcto.
- El lote de terreno solicitado en compra por el Señor, Bolívar Santamaría Yanguez con una superficie de 750.00 m², forma parte de la Finca No. 38223, Tomo 937, Folio 373, propiedad de la Nación.
- Luego del análisis e investigaciones realizadas, a los criterios técnicos, del plano presentado para esta diligencia de compra a la Nación de un globo de terreno, perteneciente a la finca No. 38223, propiedad de la Nación, por el señor Bolívar Santamaría Yanguez coincide de manera aceptable en forma y figura con el levantamiento físico de campo, realizado por el personal de la sección de Geodesia. Se debe cambiar el detalla de vía ya que esta se encuentra ahora a cuatro carriles..." (Cfr. fojas 11-13 del expediente administrativo aportado por el actor).

Todo lo expuesto dio lugar, a que el 11 de marzo de 2011, la ex Directora de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, emitiera el Edicto 108, por cuyo conducto hizo del conocimiento general de la solicitud de adjudicación efectuada por Bolívar Santamaría Yanguez; referente al lote que sería segregado de la Finca 38223, Tomo 937, Folio 373, propiedad de La Nación, ubicado en la barriada Rubén Paredes, corregimiento de La 24 de diciembre, distrito y provincia de Panamá y para que: *"dentro del término de cinco (5) días hábiles, después de la última publicación, comparezca la persona que se siente interesada con esta solicitud, sino se presenta persona alguna, se procederá a la adjudicación a la peticionaria..."* (Cfr. fojas 31-36 del expediente administrativo aportado por el actor).

Como quiera que nadie se presentó en el término aludido, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, procedió a emitir la Resolución 25 de 17 de enero de 2014, acusada de ilegal (Cfr. fojas 68-71 del expediente administrativo aportado por el actor).

En ese orden de ideas, vale la pena destacar que el análisis de la acción en estudio, estará fundamentado en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; ya que el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, "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", así lo dispone pues, la solicitud de adjudicación promovida por Bolívar Santamaría Yanguéz data del año 2008.

En ese sentido, nos permitimos transcribir el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que a la letra dice:

"Artículo 7. REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS Y ADJUDICACIÓN A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO EN LOS EXPEDIENTES QUE ESTABAN EN TRÁMITE ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 80 DE 2009.

1...

5. El procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de las peticiones que ya estaban en trámite a la entrada en vigencia de la Ley 80 de 2009, será el mismo que se establece en el artículo 5 de este decreto.
(Lo destacado es nuestro).

En virtud de lo anotado, pasamos a reproducir el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 5. PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS POSESORIOS Y ADJUDICACIÓN A TÍTULO GRATUITO U ONEROSO. En las solicitudes de reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Recibida la petición con todos sus adjuntos, **se requerirá al Departamento de Cartografía o a las distintas Oficinas Regionales, la realización de inspecciones oculares geodésicas y revisión de los planos.** De cumplir éstos con los requisitos, se procederá a las descripciones de los polígonos en formato digital. La Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, a fin

de agilizar los trámites, tiene la facultad de gestionar los expedientes en grupos o por zonas.

2. **En el acta de inspección ocular, el funcionario de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, deberá hacer constar que los colindantes (previamente convocados) estén conformes con las líneas divisorias de sus predios y, por lo tanto, no tienen objeción a que se realice la adjudicación. De no obtenerse dicha manifestación de voluntad en ese momento, el peticionario podrá hacerla llegar posteriormente al expediente por escrito debidamente autenticada ante un Notario o mediante la comparecencia personal del declarante, ante la Dirección de Catastro y Bienes patrimoniales o sus Oficinas Regionales, donde firmará una declaración.**

3. ..

4. **Para efectos de publicidad, se realizará la publicación de un edicto por el término de un día, en un diario de circulación nacional, luego se procederá a la fijación del edicto por cinco (5) días hábiles consecutivos en la Oficina Regional y en la Corregiduría del lugar donde se ejerce la posesión. Los interesados tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse a la adjudicación, los cuales se contarán a partir de la publicación del edicto en un diario de circulación nacional.**

5. **En un tiempo razonable, si no hay oposición, el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales valorará los medios probatorios aportados, adoptando la decisión que corresponda sobre la existencia o no del derecho posesorio por medio de resolución motivada, previa aprobación de plano..."**

Al revisar el contenido del expediente administrativo y compararlo con la citada norma, esta Procuraduría observa que si bien es cierto la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas al realizar la inspección ocular en lote de terreno con una superficie que sería segregado de la finca 38223, tomo 937, folio 373, propiedad de La Nación, ubicado en la barriada Rubén Paredes, corregimiento de La 24 de diciembre, distrito y provincia de Panamá, cuya adjudicación solicitó Bolívar Santamaría Yanguéz no convocó a los colindantes, no se puede perder de vista que el recurrente, **Froilán Valdés Concepción no es uno de ellos**, tal y como se desprende del acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 68-71 del expediente administrativo aportado por el actor).

Otro aspecto que vale la pena destacar, es el hecho que la **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas dio cumplimiento con lo establecido en el numeral 4 del artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 2010**; puesto que por un (1) día publicó el edicto en un periódico de circulación nacional, por medio del cual hizo del conocimiento del público en

general de la solicitud de adjudicación efectuada por Bolívar Santamaría Yanguéz y además, lo fijó por el término de cinco (5) días hábiles en la Corregiduría del lugar donde se encuentra el lote objeto de este proceso (Cfr. fojas 35-36 del expediente administrativo aportado por el actor).

Aunado a lo anterior, resulta oportuno señalar que, según lo dispone el numeral 4 del artículo 5 del citado decreto ejecutivo, cito: "**Los interesados tendrán cinco (5) días hábiles para oponerse a la adjudicación, los cuales se contarán a partir de la publicación del edicto en un diario de circulación nacional**", el accionante, **Froilán Valdés Concepción tenía hasta el miércoles 25 de mayo de 2011, para oponerse a la petición de adjudicación hecha por Bolívar Santamaría Yanguéz, pues el edicto fue publicado el 11 de mayo de ese año; sin embargo, no es hasta el 2 de septiembre de 2015, que el demandante presenta la acción en estudio para oponerse a tal solicitud** (Cfr. fojas 35-36 del expediente administrativo aportado por el actor y 2-21 del expediente judicial).

Otro elemento que debe tomarse en consideración es que **Froilán Valdés Concepción junto con la acción que se analiza, no adjuntó documento alguno que acredite fehacientemente que es el dueño del terreno objeto del presente proceso, máxime que en el expediente administrativo que guarda relación con este caso y que fue aportado por él, no consta ningún trámite por parte del mismo.**

Por lo expuesto, este Despacho, actuando en interés de la Ley, solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 25 de 17 de enero de 2014**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

IV. Derecho. Se niega el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General