

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1250

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 01 de noviembre de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado **Martín Morris**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, “Por la cual se establecen y unifican tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se deroga la Resolución ANATI-DAG-378-16 de 14 de noviembre de 2016”.

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

**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 la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. La pretensión.**

El Licenciado **Martín Morris**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), “Por la cual se establecen y unifican tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se deroga la Resolución ANATI-DAG-378-16 de 14 de noviembre de 2016”, instrumento normativo que aparece publicado en el Gaceta Oficial Digital número 28,208-A de 31 de enero de 2017 (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

En ese sentido, el accionante manifiesta que al establecerse y unificar las tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), se incumplió con el procedimiento de participación ciudadana, particularmente, la consulta pública, establecida en el artículo 24 de la Ley 6 de 2002 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.**

A. Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, los que establecen que las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece esa legislación, en temas relativos a la construcción de infraestructuras, a las tasas de valorización, a la zonificación; a la fijación de tarifas y a las tasas por servicios; y que las modalidades de participación ciudadana son: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial); y

B. El artículo 52, numeral 4, de la Ley 38 de 2000, que se refiere a la nulidad absoluta de los actos administrativos cuando se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

## **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Primeramente, veamos de forma más detallada lo que el accionante manifiesta en su demanda: según él, las distintas instituciones del Estado que emitan actos administrativos que afecten intereses y derechos de los ciudadanos están obligadas a permitir la participación ciudadana, por medio de diversos

---

mecanismos; entre éstos, la fijación de tarifas y tasas por servicios (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, precisa que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) no aplicó el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, al fijar unas tarifas por los servicios que brinda; ya que se limitó a recrear la legislación anterior, sin tomar en consideración la aplicación de la modalidad de participación ciudadana denominada consulta pública, lo que ha imposibilitado que los ciudadanos hagan sus respectivos aportes; situación que, a juicio del accionante, se traduce en la prescindencia de trámites fundamentales que implica la violación del debido proceso (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial).

**Este Despacho comparte el criterio expresado por el actor por las razones que consignamos a continuación.**

Mediante la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), "...se establecen y unifican tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se deroga la Resolución ANATI-DAG-378-16 de 14 de noviembre de 2016" (Cfr. fojas 15-19 del expediente judicial).

Dicho acto administrativo reglamentario, en su parte motiva, dice estar sustentado en la Ley 59 de 2010; legislación en la que se integraron e incorporaron todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas por la Ley a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas; a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario; al Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas y al Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas, cada una de las cuales tenía sus atribuciones consignadas en instrumentos jurídicos dispersos que regulaban las

---

tarifas de los servicios que brindaban a los usuarios; y que ahora son competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) (Cfr. foja 15 y reverso del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, aprobó tarifas por los siguientes servicios:

- Revisión y aprobación de planos;
- Mensura e inspecciones especiales;
- Copias y certificaciones de planos; así como servicios de mapoteca;
- Inspecciones dentro de solicitudes de adjudicación de tierras nacionales;

- Tramitación de solicitudes de procedimientos especiales;
- Avalúo;
- Inspecciones a demoliciones y declaraciones de mejoras;
- Certificaciones y actualizaciones catastrales;
- Documentación y diligencias ante el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia;

- Copias de documentos en general, expedición de certificaciones, escrituras de cancelación y estudios tenenciales (Cfr. fojas 15 reverso a 18 del expediente judicial).

Del contenido de la resolución objeto de nuestro análisis, no puede percibirse si, previo a su aprobación, tales tarifas se sometieron a alguno de los procedimientos de participación ciudadana.

Por tanto, nos remitimos al Informe de Conducta rendido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras en el que expresamente se señala lo siguiente:

**“Cuarto aspecto. La consulta pública**

**Reconoce esta entidad que no se efectuó ninguna consulta pública para expedir la acusada resolución, sino que**

fue el producto de un análisis jurídico, técnico y financiero interno, con base en las competencias que sobre la materia tiene esta entidad, representada legalmente por su Administrador General. Además, han sido las reclamaciones constantes de los peticionarios lo que provocó la revisión de las normas relativas a los costos por los servicios, debido a que reclamaban una norma única que estableciera los costos por los servicios. Por lo regular, como ya se ha dicho, frente a un mismo tipo de actividad o servicio, aparecían dos normas distintas como fuente de tarifa; y en algunos casos, como en los casos de Reforma Agraria, ni siquiera existían normativas de referencia publicadas en la Gaceta Oficial, y aun así (en el pasado) se aplicaban al peticionario.

No significa, de ninguna manera, que la norma (el artículo 24 de la Ley 6 de 2002) fue soslayada. La misma se contempló previa a la emisión de la acusada resolución. Ella se refiere a *'afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos.'* Esto es importante no obviarlo. El término *'grupos de ciudadanos'* habla de agrupación de personas, en sentido de conjunto, distinto a individuo, que es antónimo de grupo. Los solicitantes, frente a la lista de servicios que aparecen en la resolución, no operan como grupo, sino como individuos. Este solo hecho excluye la aplicación del artículo 24 de la Ley 6 de 2002.

Por otro lado, gran parte de los servicios que brinda esta institución no están relacionados con la afectación de intereses o derechos, puesto que, como en los casos de las inspecciones en los procedimientos de adjudicación de tierras nacionales (Ley 80 de 2009 y Ley 37 de 1962), se trata apenas de solicitudes sobre las cuales no ha recaído decisión final alguna que otorgue derecho a la persona solicitante (entre las cuales está la posibilidad de negar por falta de cumplimiento con requisitos esenciales, falta de competencia, etc.). En tal sentido, no se trata de acciones oficiosas de la ANATI tendientes a menoscabar intereses o derechos de una persona, ya que la finalidad que persiguen, para que adquiriera tal condición, está sujeta aún a reglas y aspectos sustantivos, que son instadas individualmente por la persona ante la ANATI.

Pese a ello, precisamente porque esta entidad valora, respeta y promueve la transparencia y acceso público a la información que posee, así como entiende la realidad económica de la población en general, mantuvo la gratuidad de los servicios públicos que brinda a través de los procedimientos que sí tienen un carácter general y de alcance colectivamente ciudadano y de los habitantes en donde su cobertura (porque ahí la ANATI) asume de su presupuesto todo lo que involucra: las notificaciones, las mensuras, las aprobaciones de plano, las visitas a campo para la recopilación de pruebas, y la adjudicación e inscripción en el Registro Público. Aquí prácticamente los beneficiarios (que son comunidades enteras que se mantienen en la informalidad sobre la tierra que ocupan y que luego son legalizadas las tierras a su nombre) permanece en forma pasiva en espera de la entrega de su título de propiedad." (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

Al efectuar un juicio valorativo de los elementos de hecho y de Derecho antes citados, pudimos verificar que en la situación en estudio, las tarifas que fueron aprobadas por medio de la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, **no fueron sometidas a las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la Ley 6 de 22 de enero de 2002**; entre éstas, la consulta pública, la audiencia pública, los foros o los talleres y la participación directa en instancias institucionales; máxime que así fue aceptado por la entidad demandada en su Informe de Conducta.

Decimos esto, porque **en opinión de la Sala Tercera**, por regla general, salvo las excepciones propias de cada situación jurídica, **es ilegal todo acto administrativo por medio del cual se establecen tarifas y tasas por servicios, que desconozca lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.**

La afirmación de la Sala Tercera se sustenta en el hecho que **esos preceptos normativos han establecido la obligatoriedad de permitir la participación ciudadana en las decisiones administrativas que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos ciudadanos, entre los cuales se encuentra la fijación de tarifas y tasas por servicios.** Así lo ha explicado en la Sentencia de 7 de mayo de 2007, que en lo medular dice:

"Consecuentemente, la actuación del representante a nivel nacional de los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros como miembro de la Junta Directa y participe en la emisión del acto impugnado, no puede catalogarse como la observancia de la modalidad contemplada en el numeral 4 del citado artículo 25, menos aún cuando no hay disposición alguna que estipule entre sus atribuciones como miembro de dicha Junta velar por los intereses o derechos de los usuarios del transporte público terrestre en todo el territorio nacional.

*En este sentido, debemos adicionar que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o*

---

*representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.*

*En el proceso objeto de análisis, las pruebas allegadas a los autos no demuestran que alguno de los sujetos arriba mencionados haya opinado o hecho alguna propuesta o sugerencia en torno a la fijación de la tarifa máxima que contempla el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005. Reiteramos, que lo que consta es que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre -como cuerpo colegiado que integra un ente administrativo- participó en los actos previos a la expedición de dicha Resolución, como lo es la reunión extraordinaria celebrada el 21 de octubre de 2005 en la cual acoge favorablemente el informe técnico que recomienda ajustes y equiparación de la tarifa en las rutas del transporte colectivo y selectivo.*

*La falta de adopción por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de alguna de estas modalidades: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales; desconoce el contenido de las normas contempladas en el Capítulo VII de la Ley 6 de 22 de febrero de 2002, denominado 'Participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades'.*

..." (La letra itálica es del Tribunal).

Ese criterio jurisprudencial fue prohijado por la propia Sala Tercera en la Sentencia de 5 de julio de 2016, que en lo pertinente señala:

"VI. Consideraciones de la Sala

Una vez 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.

...

Para resolver en el fondo el asunto planteado, la Sala previamente hace las siguientes consideraciones:

**Primeramente, observa la Sala que el problema jurídico del presente proceso de nulidad consiste en determinar si el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito tenía o no la obligación de permitir la participación ciudadana al momento de fijar las tarifas y tasas por servicios de recolección de basura.**

...

El demandante alega que el acto impugnado infringe de forma directa por omisión el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, *por la cual se dictan las normas*

*de transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, que a letra dicen:*

...

**Según el actor esto es así toda vez que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito fijó nuevas tarifas por el servicio público de recolección de basura, sin haber realizado ningún tipo de las modalidades establecida en la Ley para que hubiese la participación de la comunidad en la toma de esta decisión, por tales razones considera que el artículo primero es ilegal.**

Por otro lado, la autoridad demandada indica que el acto impugnado fue emitido conforme a Derecho, toda vez que en la parte motiva del mismo se consignaron las razones por las cuales fue emitido, además, advierte que cumplió con el principio de transparencia al incluir un anexo donde se hizo el detalle del ajuste en las tarifas del sector residencial y comercial.

Igualmente, alega que el acuerdo municipal impugnado fue discutido en la Comisión de Hacienda Municipal y luego fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo Municipal, y publicado en el mural del Municipio, luego publicado en Gaceta Oficial, es decir fue de acceso público.

Ante tales hechos, y luego de revisadas las constancias procesales observa que la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 establece en el numeral 8 del artículo 1 que *'toda agencia o dependencia del Estado incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, Legislativos y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones y los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.'*

Por otra parte, la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, en el artículo 10 estipula que el Consejo Municipal es una corporación integrada por todos los representantes de corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito respectivo, de allí que, la Ley de Transparencia le es aplicable porque se encuentra comprendido en la administración de los gobiernos locales...

Por tales motivos, si bien es cierto el Consejo Municipal señala que publicó en el mural del Municipio, las nuevas tarifas y tasas por servicios de recolección de basura que iba a aplicar en el distrito de San Miguelito, el artículo 25 de la Ley No. 6 de 2002, es claro en señalar el procedimiento y cuáles son las modalidades de participación ciudadana, que debió utilizar al emitir un acto público que podía afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos.

...

Así lo señaló con toda claridad esta Corporación Judicial, en Sentencia de 7 de mayo de 2007, al examinar la legalidad de una



Resolución de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en la que similarmente se aprobaba la tarifa máxima autorizada para otras rutas de transporte público colectivo, en circunstancias prácticamente idénticas a las que ahora nos ocupan, y en la que destacó lo siguiente:

...

**De lo anterior se desprende que, el ajuste en la tarifa de recolección de basura realizada por el Consejo Municipal del distrito de San Miguelito configura un acto de la Administración Pública que puede afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, y por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales. Toda vez que, la participación ciudadana es un instrumento de gestión pública que permite el acceso de la colectividad en los gobiernos locales en la toma de decisiones, y manejo de sus recursos, permitiendo así la consolidación de la democracia.**

**Cabe recalcar que este Tribunal ha señalado que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.**

**En consecuencia, la falta de adopción por parte del Consejo Municipal del distrito de San Miguelito de alguna de las modalidades: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales para fijar un ajuste en la tarifa de recolección de basura viola el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, y por ende el artículo primero del Acuerdo Municipal Número 6 de 23 de febrero de 2012 es ilegal.**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 6 de 23 de febrero de 2012, emitido por el Consejo Municipal del distrito de San Miguelito." (Lo destacado es nuestro y la letra itálica es del Tribunal).

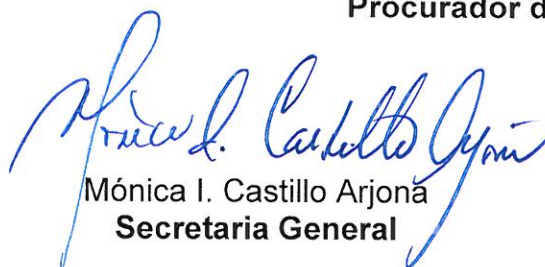
De las constancias procesales, este Despacho observa que la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, dictada por la Autoridad Nacional de

Administración de Tierras (ANATI), "Por la cual se establecen y unifican tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se deroga la Resolución ANATI-DAG-378-16 de 14 de noviembre de 2016" se expidió **sin que se le diera cumplimiento a los requisitos contenidos en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002; omisión que se traduce en un claro vicio de nulidad absoluta al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que trata sobre la emisión de los actos administrativos con prescindencia u omisión de los trámites fundamentales que impliquen violación del principio del debido proceso.

Por consiguiente, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **NULA POR ILEGAL** la Resolución ANATI-DAG-012-17 de 17 de enero de 2017, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), "Por la cual se establecen y unifican tarifas de los servicios de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se deroga la Resolución ANATI-DAG-378-16 de 14 de noviembre de 2016".

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 291-17