

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 425

Panamá, 29 de junio de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

El Licenciado Norkyn Harol Castillo M., quien actúa en representación de **Edwin Aparicio**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Aprobación del Plano número 02020624986 de 18 de junio de 2010, emitida por la **Dirección Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales de la provincia de Coclé**.

**Señor 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.

El Licenciado Norkyn Harol Castillo M., quien actúa en representación de **Edwin Aparicio**, demanda la nulidad de la Aprobación del Plano número 02020624986 de 18 de junio de 2010, emitida por la Dirección Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales de la provincia de Coclé, por medio de la cual esa Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas le aprobó al Municipio de Antón el referido plano, con base al cual se segregaron quince (15) hectáreas con seis mil trescientos setenta y siete con ochenta y un metros cuadrados (6377.81 mts²), que forman parte de la finca 5917, inscrita en el Registro Público al tomo 582, folio 298 de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, y que se encuentra ubicada en el Jaguito, corregimiento de Juan Díaz, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. fs. 2 y 3 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se estiman infringidas.

El demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

A. El numeral 8.1 del artículo octavo del documento denominado “Reglamento para revisar y registrar planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales”, adoptado mediante la Resolución número 209 de 6 de abril de 2005, el cual dispone que todo plano presentado ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales deberá contar con sello de Visto Bueno previo del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), para todos los terrenos ubicados en área urbana, suburbana y/o rural, en lo que respecta a la aplicación de las normas de desarrollo urbano vigente (Cfr. f. 4 del expediente judicial); y

B. Los artículos 26 y 28 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 que adopta el Código Agrario (**vigente al momento de aprobarse el plano**), mismos que, de manera respectiva, establecían que para los fines de lo dispuesto en ese código, todas las tierras estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el artículo 27 estaban sujetas a los fines de la Reforma Agraria; y que las tierras estatales comprendidas en una faja de ocho (8) kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de las carreteras en construcción o que en el futuro se construyeran, quedaban sujetas a los fines de la Reforma Agraria (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La pretensión del demandante para que se declare nula, por ilegal, la Aprobación del Plano número 02020624986 de 18 de junio de 2010, emitida por la Dirección Regional de Catastro y Bienes Patrimoniales de la provincia de Coclé, se sustenta en los siguientes argumentos:

1. Que el Plano número 02020624986 no cumplió con el requisito establecido en el numeral 8.1 del artículo octavo del documento denominado “Reglamento para revisar y registrar planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales”, adoptado mediante la Resolución número 209 de 6 de abril de 2005 (Cfr. f. 4 del expediente judicial); y

2. Que la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales no tenía la competencia para aprobar el plano de la segregación de las quince (15) hectáreas con seis mil trescientos setenta y siete con ochenta y un metros cuadrados (6377.81 mts²), que forman parte de la finca 5917, inscrita en el Registro Público al tomo 582, folio 298 de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, y que se encuentra ubicada en el Jaguito, corregimiento de Juan Díaz, distrito de Antón, provincia de Coclé, habida cuenta de que la precitada finca no se adecúa a ninguna de las tierras y usos de suelo a que hacía mención el artículo 27 del Código Agrario vigente a esa fecha (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial).

Visto lo anterior, esta Procuraduría estima que es primordial que, como primer paso, fijemos nuestra atención en la naturaleza jurídica de la finca 5917, pues es a partir de dicho ejercicio que podrá hacerse una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que plantea el recurrente en torno a la supuesta ilegalidad de la resolución administrativa demandada.

En estos términos, es indispensable traer a colación que según se hace mención en el informe de conducta remitido por el Despacho Superior de la Viceministra de Finanzas al Magistrado Sustanciador, ***“el entonces Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro, emitió la Resolución No.83 de 06 de septiembre de 1974..., para que a nombre de la Nación, aceptara y firmara la Escritura Pública por la cual el señor Pablo Fernando Coronado Gardien, vendía al Gobierno nacional, libre de gravámenes la Finca No.5917, inscrita a Folio 300 del Tomo 582, de la Sección de Propiedad de Coclé, por***

*un monto de quince mil setecientos veintiún balboas con 63/100 (B/.15,721.63). La Compra-Venta antes referida, fue formalizada a través de la Escritura Pública No.6110 de 13 de septiembre de 1974, determinándose el traspaso a título de venta real y efectiva, por parte del Vendedor, libre de gravámenes a favor de La Nación, de la finca No.5917, por el monto antes descrito, pagado por La Nación de la Partida 8-07.04-00.11.222 del Presupuesto del Seguro Educativo, correspondiente al Ministerio de Educación”, lo que hace evidente que la finca 5917 es un bien patrimonial del Estado. Ello se corrobora aún más cuando al examinar el texto del artículo 25 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 que adopta el Código Agrario (vigente al momento de emitirse la resolución impugnada), se advierte que **“son tierras patrimoniales del Estado todas aquellas adquiridas por éste, a cualquier título”**, tal como sucede en el caso de la finca en mención, pues la misma fue adquirida a través de un contrato de compraventa (Cfr. f. 48 del expediente judicial).*

Vale la pena anotar, que el artículo 334 del Código Civil es claro al señalar que son bienes de propiedad privada, **además de los patrimoniales del Estado** y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente; norma de la que se infiere, tal como lo ha expresado la Sala Tercera, **“...que los bienes patrimoniales son bienes privados pertenecientes al Estado.”** (Cfr. Sentencia de 5 de diciembre de 1997, demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por Licenciado Carlos A. Ehrman contra las cláusulas primera, segunda, tercera, quinta, séptima, décima sexta y décima octava, del Contrato N° 70-96 de 6 de agosto de 1996 celebrado entre el Ministro de Obras Públicas y la sociedad ICA PANAMÁ, S.A.).

Basta recordar, que si bien los bienes patrimoniales del Estado son parte de su propiedad, éstos no se encuentran destinados al dominio público y tampoco

están afectados a ninguna utilidad pública, por lo que los mismos pueden ser destinados a otros usos a través de un régimen jurídico de carácter privado.

Así las cosas, tenemos que de conformidad con el mismo informe de conducta, La Nación puso a disposición del Ministerio de Educación la finca 5917, para que la misma fuese destinada a las actividades escolares del Colegio Salomón Ponce Aguilera de Antón (Cfr. fs. 13 y 14 del expediente judicial).

Tomando en consideración que se trata de un bien patrimonial de La Nación, el cual está destinado al uso del Colegio Salomón Ponce Aguilera de Antón (Ministerio de Educación), debemos indicar que en materia de disposición de bienes del Estado, rige lo dispuesto en el artículo 8 del Código Fiscal, según el cual, ***la administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas); los destinados al uso, o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo.***

En estos términos, el artículo 28 del mismo código establece que ***el Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas) tendrá a su cargo todo lo que concierna a la enajenación y al arrendamiento de los bienes nacionales***, teniendo presente que son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular (Cfr. artículo 3 del Código Fiscal).

Por su parte, el literal g) del artículo 2 de la Ley 63 de 31 de julio de 1973, tal como se encontraba vigente al momento de formalizarse el contrato de compraventa de la finca 5917, disponía que le correspondía al Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy Ministerio de Economía y Finanzas) a través de la antigua

Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, la administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de las tierras patrimoniales de La Nación, **con excepción de las destinadas a fines agropecuarios.**

En este punto, debemos reiterar el hecho que al momento en que el Presidente de la República junto con el Ministro del entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro emitió la Resolución número 83 de 6 de septiembre de 1974, se estableció en el numeral 2 de esa resolución, que se autorizaba al titular de aquél ministerio para que pusiera a disposición del Ministerio de Educación la finca 5917 y sus mejoras, con la finalidad de ser destinada a las **actividades escolares del Colegio Salomón Ponce Aguilera, ubicado en el distrito de Antón, provincia de Coclé**; sin embargo, esta circunstancia no puede ser comprobada con la documentación que reposa en autos.

Luego de examinar los argumentos del demandante y el caudal probatorio que reposa en el expediente judicial, esta Procuraduría estima que no existen elementos suficientes que nos permitan establecer si la finca 5917 es un bien estatal sujeto o no a los fines de la Reforma Agraria; pues, no perdamos de vista que el artículo 27 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que adopta el Código Agrario (vigente al momento de emitirse la resolución impugnada), contempla un listado de tierras que no están sujetas a esos fines.

De igual manera, habría que descartar el hecho que la finca en mención esté sujeta a lo que dispone el artículo 28 del mismo código, en cuanto a tierras estatales que se encuentren comprendidas en una faja de ocho (8) kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de las carreteras en construcción o que en el futuro se construyan; por lo que de encontrarse inmersa en el listado del artículo 27 o en el artículo 28, es obvio que la misma estaba bajo la administración de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la que advertimos que hasta este momento procesal, no

existen razones para concluir que la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales carecía de competencia para emitir la Aprobación del Plano número 02020624986 de 18 de junio de 2010 y, que por ende, la misma sea ilegal. Por este motivo, tampoco hay lugar en estos momentos para adelantar criterios en cuanto al supuesto incumplimiento de requisitos establecidos en el documento denominado “Reglamento para revisar y registrar planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales”, adoptado mediante la Resolución número 209 de 6 de abril de 2005.

En razón de lo previamente explicado, **debemos manifestar que el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, Edwin Aparicio, como por el Municipio de Antón y los posibles terceros interesados.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 1214-10