

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 898

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de septiembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.

El Licenciado Henry Eyner Isaza, actuando en nombre y representación de **Carlos Augusto Miranda Pittí**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 173 de 14 de noviembre de 2001, emitida por la **Alcaldía Municipal del distrito de Boquete**.

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 el proceso descrito en el margen superior.

I. **Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado Henry Eyner Isaza, actuando en nombre y representación de **Carlos Augusto Miranda Pittí**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución 173 de 14 de noviembre de 2001, emitida por la **Alcaldía Municipal del distrito de Boquete**, a través de la cual le adjudicó a la señora Ernestina Cano de Camaño, un lote de terreno de la Finca 6234, Tomo 608, Folio 478 con una superficie de cuatrocientos cincuenta (450.00) metros cuadrados, cancelada mediante recibo 296774 expedido por la Tesorería Municipal del Distrito de Boquete (Cfr. foja 2-17 y 18 del expediente judicial).

En ese contexto, el apoderado especial de **Carlos Augusto Miranda Pittí**, en los hechos de su demanda expresó lo que a continuación se cita:

“ ...  
SEGUNDO: Antes de establecerse el referido Proyecto Urbanístico, se adquirió por parte del señor SEBASTIAN ESTRIBI MIRANDA (nombre legal) o SEBASTIAN MIRANDA (nombre usual, abuelo de mi cliente), la propiedad sobre un lote de terreno, el cual fue

comprado a la Nación través de la Comisión Nacional de Reforma Agraria. Este lote de terreno, al momento de legalizar su status a través del otorgamiento formalmente de un número de finca, se le asignó el número de finca 1260. Este lote de terreno, ya identificado con éste (sic) número, fue posteriormente traspasado a la Sra. ALICIA MIRANDA GONZALEZ, (Q.E.P.D), a quien de paso es oportuno mencionar fue homenajeadada en el año 2016, por parte del Municipio de Boquete, antes de su fallecimiento, por ser la primera Secretaria del Ferrocarril de Chiriquí, y de paso una de las primeras propietarias del Proyecto Nuevo Boquete. Antes de fallecer, la Finca 1260 es traspasada mediante Contrato de Compra Venta a mi cliente, CARLOS AUGUSTO MIRANDA, sobrino de la Sra. ALICIA (Q.E.P.D) y nieto de su comprador original SEBASTIAN MIRANDA, quien partir de la adquisición, ha actuado con la mejor intención y disposición que cualquier dueño pueda tener sobre un bien de su propiedad, disposición de la que han gozado todos los miembros de la familia Miranda, desde hace mas de 50 años, ya que residían en la comunidad desde los años 1950.

...  
CUARTO: Dentro del Proyecto Nuevo Boquete se establecieron las delimitaciones de las calles de ésta (sic) área. La finca1260, propiedad ahora de mi poderdante, se encuentra ubicada en una posición que para poder ingresar a la misma, únicamente se puede hacer entrando por la calle 15 SUR, pero es precisamente la calle 15 SUR la que está motivando la presentación del presente Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad, ya que ésta (sic) calle, de manera arbitraria, inconsulta, ilegal, y clandestina, en un claro abuso de derecho, en abierto desconocimiento de la norma jurídica, y lo peor de todo con un absoluto actuar doloso por parte de quienes perpetraron esto, así como también de quienes pudieron corregir esta situación, **FUE OTORGADA EN VENTA A UN PARTICULAR**, en este caso, a las personas que figura como demandados en este Recurso. Precisamente el documento de venta, y la escritura que se generó sobre esa venta ilegal es lo que estamos demandando de ilegal. La supuesta nueva propietaria del lote de terreno y su esposo, le impiden el acceso a mi cliente a su finca, hoy día acudiendo un Título de Propiedad espúreo, carente de toda legitimidad, **HA OBSTRUIDO, BLOQUEADO, la calle 15 SUR**. el paso hacia la Finca 1260, obstaculizando el derecho a la propiedad de mi cliente ya que no puede ingresar a la misma, y a un bien que tal como se estableció, pertenece a la Familia de mi cliente hace más de 50 años" ( Lo destacado en negrita es del actor).

El Magistrado Sustanciador ordenó por medio de la Providencia de 22 de noviembre de 2018, remitirle copia de la demanda al Alcalde Municipal del distrito de Boquete, provincia de

Chiriquí, para que en el término de ley rindiera el correspondiente Informe Explicativo de Conducta, por lo cual dispuso se librara Despacho al Juzgado Municipal de Boquete, Provincia de Chiriquí. También dictaminó que se le corriera traslado a Ernestina Cano de Caamaño y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, es importante destacar que, a pesar de haberse realizado las correspondientes diligencias por parte del Juzgado Municipal de Boquete, Provincia de Chiriquí, no pudo obtener la remisión del Informe Explicativo de Conducta por parte del Alcalde del distrito de Boquete (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, la apodera especial de Ernestina Cano de Camaño, en su condición de tercera interesada, ha señalado lo siguiente:

“Ahora bien, el demandante con su actuación nos plantea por un lado la impugnación de una resolución y por otro, la de una compraventa de un lote de terreno; Así, pues, de los hechos de la demanda, nos percatamos que hay (sic) solicitado dos recursos en una misma demanda, el de nulidad y el de plena jurisdicción.

Resulta entonces, que al pretender que se deje sin efecto la compraventa, el demandante ha dejado de cumplir una serie de disposiciones que violentan los requisitos indispensables para que dicha acción proceda y paso a mencionar:

➤ El demandante con su demanda no ha aportado al proceso, Certificación de Registro Público que acredite ser propietario de la Finca No. 1260, la cual durante todo el transcurso de la exposición de los hechos de la demanda, le es supuestamente afectada por la existencia de la Finca No. 51328 de propiedad de mi mandante;

...” (Cfr. foja 104-105 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Antes de iniciar con el desarrollo de las normas infringidas, es importante señalar que mediante la nota de 18 de agosto de 2020, la Secretaría del Concejo Municipal de Boquete, **nos corroboró la existencia de los Acuerdos Municipales 11 de 12 de febrero de 2001, Acuerdo 14 de 13 de abril de 1995 y el Acuerdo 56 de 22 de julio de 1962, señalando a su vez que no existe constancia alguna que los mismos fueron publicados en la Gaceta Oficial, cuerpos**

normativos que han sido aducidos apoderado especial de **Carlos Augusto Miranda Pittí**, como vulneradas con la emisión de la Resolución 173 de 14 de noviembre de 2001. Veamos:

A. Los artículos 3 y 7 del Acuerdo Municipal 56 de 22 de junio de 1962, “por medio del cual se reglamenta la venta de lotes de la finca Municipal 6234 denominada Nuevo Boquete”, que en su orden establecen que las manzanas de primera y segunda categoría formadas por un cuadrado perfecto de sesenta por sesenta (60x60), serán ubicadas en cuatro (4) lotes de treinta por treinta (30x30), y que las de tercera categoría, con una dimensión de de treinta por sesenta (30x60), subdividas en dos lotes de treinta por treinta (30x30), adicional a ello, señala que únicamente se podrá vender a una persona natural o jurídica un máximo de dos lotes de treinta por treinta (30x30) metros cuadrados, que en ningún caso se venderán solares menores de treinta por treinta (30x30), según indica el plano respectivo; que se declaran inajudicables las calles y avenidas de la urbanización de nuevo Boquete, así como las manzanas que las autoridades municipales estimen necesarias para edificios públicos, parques, de conformidad con el plano respectivo (Cfr. foja 8-9 y 34-36 del expediente judicial).

B. El artículo 1 del Acuerdo Municipal 11 de 12 de febrero de 2001, por medio del cual se deroga en todas sus partes el artículo 1 del Acuerdo 1 de 11 de enero de 2001; el artículo 2 del Acuerdo 24 de enero de 2001 (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

C. El artículo 69 (numeral 1) y 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, mismos que señalan que el patrimonio municipal está integrado por los bienes de uso público como las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, entre otros, siempre y cuando no pertenezcan a la nación; y los bienes municipales de uso común no podrán ni enajenarse, arrendarse, ni gavsarse ninguna forma (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

D. El artículo 333 del Código Civil, mismo que señala que son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios, agrega, que las aceras hacen parte de calles, y todos los demás bienes que los municipios posean serán

patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este código, salvo lo dispuesto en leyes especiales (Cfr. foja 11 y 12 del expediente judicial).

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

Mediante la Resolución 173 de 14 de noviembre de 2001, la Alcaldía Municipal de Boquete dispuso entre otras cosas, lo siguiente:

#### “RESUELVE

1. Dar en venta real y efectiva a la señora Ernestina Cano de Camaño un Lote de Terreno de la Finca 6234, Tomo No. 608, Folio No. 478 con una superficie de 450.00 metros cuadrados ya que ha sido cancelado el valor mediante el Recibo No.296774 expedido por la Tesorería Municipal del Distrito de Boquete.”

Así las cosas, y a fin de determinar la legalidad del acto arriba indicado consideramos pertinente hacer referencia a las siguientes disposiciones:

Mediante el Acuerdo 56 de 22 de junio de 1962, por medio del cual se reglamentó la venta de los lotes de la finca municipal 6234 denominada Nuevo Boquete, el Concejo Municipal del Distrito de Boquete acordó, entre otras cosas, que:

“**Artículo 7.** Se declaran inadjudicables las calles y Avenidas de la Urbanización de Nuevo Boquete, igualmente las manzanas que las autoridades municipales estimen necesarias para Edificios Públicos, Parques, etc., conforme lo señalan en el plano respectivo.”

En ese contexto, cobra relevancia la Diligencia de Inspección que reposa a fojas 54 y 55 del expediente, en donde se indica:

“El señor Carlos Miranda nos indica que estamos caminando por la calle 16 e informa que aparentemente está vendida, observamos el punto de amarre en la parte este de la finca 1260 que colinda con la finca de la señora Florencia Miranda de Mendizabal (Q.P.D.).

...

El Licenciado Raúl Alberto Valdés H. señala: quiero agregar que se inspeccionó la calle No.15 que está cerrada que es una calle de acceso público a la finca del señor Carlos Miranda y se encuentra cerrada. También queremos que conste en acta que se inspeccionó la calle No.14, la cual no guarda relación con la denuncia interpuesta por el señor Carlos Miranda Pittí, toda vez que él solicitó la reapertura de la calle 15 porque es la vía de acceso a su propiedad y viola los derechos de acceso a la misma eso es todo.” (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Los antecedentes transcritos nos llevan a reflexionar sobre el contenido del Acuerdo 56 de 22 de junio de 1962, el cual taxativamente, declara como inadjudicables las calles y Avenidas de la Urbanización de Nuevo Boquete.

En ese sentido, no reposa en el expediente, constancia alguna que se haya dejado sin efecto el acuerdo anterior, ni que se haya declarado nula por ilegal; situación que nos debe llevar a concluir que la misma se encuentra vigente y por tanto las disposiciones a través de ellas adoptadas.

En ese orden de ideas, en lo que respecta a la validez de los actos administrativos, a su presunción de legalidad y a la obligatoriedad en cuanto a su aplicación, la Sala Tercera en sentencia de 5 de abril de 2017, ha expresado lo siguiente:

“En cuanto a lo indicado, es importante traer a colación que al no existir prueba aportada por la parte actora de que el transporte colectivo se encontraba realizando la ruta correspondiente asignada, se presume la legalidad del acto administrativo proferido por la Autoridad, en relación a la presunción de legalidad de los actos, el jurisconsulto Carlos Ariel Sánchez Torres en su obra ‘Teoría General del acto administrativo’ (Ediciones Librería del Profesional, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996), señala que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Señala de igual manera que, esa legalidad no necesita ser declarada previamente por ningún tribunal de justicia, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Dentro de la misma corriente de pensamiento, la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia ha externado su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos en fallo calendado 3 de agosto de 2001, en donde señaló que los mismos están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S.A.v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en fallo de 19 de septiembre de 2000 (Rolando García v. Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá), en donde se señala que la presunción que ampara dichos actos es una presunción *iuris tantum*; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho, por tanto, señala también la Sentencia proferida por la Sala

Tercera que, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión”.

Sin perjuicio de lo anterior, y si hipotéticamente hubiera existido un acto que deja sin efecto la inadjudicabilidad de dichos espacios; se hacía necesario, a fin de constituir en una finca libre de gravámenes al área en conflicto, de un proceso de desafectación.

En ese contexto, la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, encontrándose entre ellas, las asignaciones o cambios o **desafectaciones de servidumbres viales** y asignaciones o cambios de líneas de construcción; norma que resulta aplicable al caso que nos ocupa.

En ese orden de ideas, no consta que el Municipio de Boquete haya solicitado al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, una solicitud en ese sentido, al contrario, reposa en el expediente judicial, una nota a través de la cual dicha entidad indica lo siguiente:

“Hacemos la observación desde el punto legal, la razón prevalece a la Familia Miranda González y herederos, debido a que todo lote debe tener un acceso a través de una servidumbre o calle. Además la Familia Miranda González y herederos inscribieron sus fincas en el año 1996 y el Municipio de Boquete a través de un acuerdo Municipal, vendió en el año 2001 los terminales de las calles 13, 14, 15 y 16 Sur.

Por lo consiguiente le solicitamos no autorizar ningún permiso de construcción sobre estos 4 terminales de calles, a la vez eliminar los 4 títulos que se hicieron sobre estas calles, para que queden de libre de tránsito o acceso a los terrenos de la Familia Miranda González y herederos, que por ley le corresponden.” (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Por consiguiente, debemos resaltar la carencia del proceso de participación ciudadana en el caso que nos ocupa.

La Ley 6 de 22 de enero de 2002, Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, dispone lo siguiente en su artículo 24:

**“Artículo 24.** 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 derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

Tal y como lo ha desarrollado numerosa jurisprudencia de la Sala Tercera, los actos relativos al ordenamiento territorial, requieren la celebración del acto de participación ciudadana a través de alguna de las modalidades para ese fin establecido.

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, que modifica el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, define la forma en que ha de celebrarse el proceso de participación ciudadana, en el contexto de los trámites que se surtan ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Hacemos referencia a esta norma, puesto que, como indicamos en los párrafos que anteceden, si era la intención del Municipio de Boquete vender ciertos restos libres, y darles la condición de fincas libres de gravámenes, éstas debían pasar primero por el proceso de desafectación, cumplir con la participación ciudadana, para luego poder ser vendidas con esa condición.

El proceso al que arriba hemos hecho referencia resulta de medular importancia en el caso que nos ocupa; puesto que, como hemos indicado, el mismo fue obviado por parte del Municipio de Boquete, que debe traer como consecuencia la declaratoria de nulidad del acto acusado de ilegal.

Al respecto, la Sala Tercera, mediante sentencia de 2 de marzo de 2015, ha señalado lo siguiente:



...

En virtud de lo anterior, observa la Sala que el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si la Administración tenía o no la obligación de realizar algún mecanismo de participación ciudadana, previo a la aprobación del cambio de uso de suelo solicitado para la Finca N° 75766, localizada en el corregimiento de Bella Vista, Distrito y Provincia de Panamá.

....

Dado que nos encontramos ante un cambio de uso de suelo, lo que guarda relación con la facultad de zonificación inherente a la Autoridad de vivienda, es obligante la aplicación de lo establecido en la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, que dicta las normas para la transparencia en la gestión pública, y que señala en su artículo 24 lo siguiente: '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 derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.'

En este orden de ideas, la Sala advierte que, de acuerdo nuestra legislación en materia urbanística vigente al momento de emitirse el acto impugnado, se encontraba regulado en la Ley de Transparencia que los actos relativos "de construcción de infraestructuras" y 'zonificación', que la Administración pretendiese aprobar, debían permitir la participación de los ciudadanos, a fin de garantizar una especie de concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos en discusión, dado su carácter de interés colectivo o general y la posible afectación de derechos que se podrían ocasionar con las acciones urbanísticas pretendidas.

En virtud de lo anterior, con base en lo establecido en el artículo 24 de la Ley N° 6 de 2002, la Administración tenía la obligación de realizar alguna de las modalidades de participación ciudadana, para poder modificar el cambio de uso de suelo de RM3 (Residencial de Alta Densidad) a C-2 (Comercial de Alta Intensidad), para la Finca N° 75766, inscrita al Rollo 15071, Documento 1, Asiento 1, de la Sección de Propiedad del Registro Público. Ahora bien, ni del contenido del informe de conducta ni de las constancias procesales queda establecido si para la adición del Código de Zona C-2 al Código de Zona RM3 vigente para la Finca N° 75766, se hubiese realizado algún tipo de participación ciudadana, como en efecto se ordenó para el cambio de uso de suelo anterior.

Por razón de ello, esta Corporación de Justicia estimó prudente solicitarle al Director de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, certificara si a la fecha se había realizado o no, una consulta ciudadana relacionada con la adición del Código de Zona C-2 al Código de Zona RM3 vigente para la Finca N° 75766. El funcionario en mención, a través de la Nota N° 14.1103-653-12 de 27 de abril de 2012, visible a foja 28 del expediente, indicó a esta Superioridad lo siguiente:

...

En el expediente que reposa en los archivos de esta Dirección, no hay evidencia del Informe de Consulta Ciudadana como tampoco de un Informe Técnico previo a la Resolución N° 333-2009 de 30 de junio de 2009, que aprueba la adición del código de zona C2 (Comercial de Alta Intensidad), al Código de Zona RM3 (Residencial de Alta Densidad)". (lo subrayado es de la Sala)

Por las razones antes expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL**, la Resolución 173 de 14 de noviembre de 2001, emitida por la **Alcaldía Municipal del distrito de Boquete**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General