



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de junio de 2015
C-50-15

Su Excelencia
Álvaro Alemán
Ministro de la Presidencia
E. S. D.

Su Excelencia:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 187-2015-AL, mediante la cual solicita a esta Procuraduría, a fin de obtener criterio jurídico con relación al conflicto de competencia negativo surgido entre la Autoridad Nacional de Tierras y el Ministerio de Economía y Finanzas, que guarda relación con la devolución de la suma de ciento veintiséis mil ciento veintitrés balboas con 30/100 (B/.126,123.30), como consecuencia del trámite fallido de la compraventa de un lote de terreno con una cabida superficiaria de 1,408.09 mts², ubicado en Farallón, corregimiento de Río Hato, provincia de Coclé, y que formó parte de la Finca N° 11307, Tomo 1563, Folio 242, propiedad de la Nación.

Antes de proceder a emitir concepto, debo advertir que de su consulta se derivan dos preguntas, de las cuales, una de ellas, no guarda relación con el conflicto de competencia, sino sobre la **viabilidad de pago** por la suma de ciento veintiséis mil ciento veintitrés balboas con 30/100 (B/. 126,123.30) por el valor de la Finca No. 11307, a favor de Inversiones Regueiro, S.A., y de la cual este Despacho se ve impedido de pronunciarse, ya que es un tema que compete a la Contraloría General de la República, y que debe ser consultado a ese organismo oficial, en atención a las atribuciones que le confiere el artículo 1 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por el artículo 88 de la Ley 67 de 2008, de “fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y de examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a éstos”.

Aclarado lo anterior, procedemos conforme a la facultad que, en los casos de conflictos de competencia entre dos entidades descentralizadas, le confiere a esta Procuraduría el párrafo final del artículo 40 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, a emitir concepto en relación con el tema consultado.

I. Antecedentes y criterio jurídico de las entidades involucradas.

El conflicto de competencia surge, de acuerdo a los documentos aportados, con motivo de los pretextos jurídicos de cada institución sobre a quién le corresponde reconocer, ante la solicitud de la sociedad anónima Inversiones Regueiro, S.A., un crédito a cargo del Tesoro

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

y ordenar el pago correspondiente, luego de que la Contraloría General de la República no refrendara el protocolo de escritura pública N° 1897 de 23 de octubre de 2008 (de la Notaría Segunda del Circuito de Coclé), concerniente a un contrato de compraventa de tierras de la Nación en la que intervinieron como partes el Viceministro de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas y el representante legal de la sociedad.

La Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante nota N° 900-01-643-DT-AL de 9 de junio de 2014 dirigida al Administrador Nacional de Administración de Tierras, sostiene que le corresponde a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ordenar el pago del dinero solicitado en devolución, acto que deberíamos hacer –sostiene- mediante resolución.

Por su parte, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, pese a entender que la Dirección de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas no tiene entre sus facultades reconocer por sí mismo crédito alguno de tercero a cargo del Tesoro, ni mucho menos ordenar el pago consecuencia de aquello, mantiene el criterio que le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas.

II. Opinión jurídica del Ministerio de la Presidencia.

La opinión jurídica de la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, es que, si fuera pertinente devolver los fondos ingresados al Tesoro Nacional como resultado de la operación de compraventa fallida entre la Nación e Inversiones Reguero, S.A., le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de lo establecido en el artículo 1079 del Código Fiscal.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, debo indicar que del expediente administrativo remitido con su consulta, se desprende que el trámite que hoy ocupa nuestra atención, inició el 18 de septiembre de 1995, ante la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, teniendo como fundamento los artículos 8 y 28 del Código Fiscal y bajo el amparo de la Ley 56 de 1995, por la cual se regulaba la contratación pública. (artículo 99).

Teniendo éstos artículos como fundamento legal, la Viceministra de Finanzas de la época, en uso de sus facultades legales, mediante **Resolución N° 2139 de 1 de octubre de 2008**, exceptuó al Director de Catastro y Bienes Patrimoniales del requisito de selección de contratista, autorizando la venta directa a la sociedad Inversiones Reguero, S.A., del predio en mención, por la suma de B/. 120,123.30, suma que ingresó al Tesoro Nacional mediante liquidación N° 201-305761 de 15 de octubre de 2008, de la Dirección General de Ingresos, más la suma de B/. 6,000.00 en concepto de gastos de manejo, suma que ingresó mediante recibo de factura N° 15551 de 15 de octubre de 2008, de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales.

No obstante, mediante nota Núm. 1206-Leg-A.J.I. de 6 de julio de 2009, la Contraloría General de la República devuelve sin refrendo la minuta correspondiente, por considerar que el peticionario original Arturo Hernández no podía ceder sus derechos, ya que no contaba con el título que le reconociera derechos posesorios, y además, considera que el informe técnico oficial no correspondía a lo exigido en el párrafo segundo del numeral 1 del artículo 58 de la ley 56 de 1995.

Posteriormente, se aprueba la **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones, **dándole autoridad** a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas (último párrafo del artículo 1), para tramitar solicitudes de propiedad individuales aplicando, **de forma autónoma y directa**, los procedimientos de titulación masiva.

En virtud de lo indicado en la Ley 80 de 2009, la Sociedad Inversiones Regueiro, S.A., replanteó su solicitud y el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales, **consideró que el expediente AL-184-1995 aún estaba en trámite**, por lo que la sociedad peticionaria debía actualizar las pruebas sobre su derecho posesorio y adaptar los planos a la nueva legislación.

Concluido este proceso de actualización, se emite entonces la **Resolución N° 124 de 16 de abril de 2010**, emitida por la **Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales**, por medio de la cual se reconoce el derecho posesorio, a favor de dicha sociedad, y **se adjudica, a título gratuito**, un lote a segregar de la Finca 11307, Tomo 1563, Folio 242 de propiedad de la nación, ubicado en Farallón, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, perfeccionándose la adjudicación con su inscripción en el Registro Público, el 30 de abril de 2010, naciendo la finca 51714.

Cabe señalar, que la administración no se pronunció sobre el pago realizado por la sociedad Inversiones Regueiro, S.A., en el año 2008, y que formaba parte de los trámites llevados a cabo en el expediente; por lo que **la sociedad inicia desde el 30 de julio de 2010**, la presentación de peticiones para que se ordenara la devolución de la suma pagada, pues de conformidad con la ley 80 de 2009, el inmueble se les adjudicó a título gratuito.

La ley 59 de 8 de octubre de 2010, crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **integrando e incorporando para sí todas las funciones, potestades y prerrogativas otorgadas 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, el Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas y Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia del Ministerio de Obras Públicas, señalando que, **para todos los efectos, se entenderá que la Autoridad se subroga todas las funciones, deberes, potestades y demás que por ley se encuentren consignadas a las instituciones antes descritas.**

Sobre este punto debo expresar que aunque las funciones de la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales, **se hayan integrando e incorporando en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, subrogándose todas sus potestades y prerrogativas**, el artículo 82 transitorio de la Ley 59 de 2010 señala lo siguiente:

“Artículo 82 (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley, estos finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La Autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden que fueron presentados cronológicamente.

La Autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley.” (El resaltado es nuestro).

De lo anteriormente indicado, se desprende que nos encontramos ante un trámite iniciado en el año 1995, teniendo como fundamento los artículos 8 y 28 del Código Fiscal y bajo el amparo de la Ley 56 de 1995, por la cual se regulaba la contratación pública (artículo 99); aunado al hecho de que la sociedad inicia la presentación de peticiones a la administración, dos meses y medio antes de que entrara en vigencia la Ley 59 de 2010, es decir, desde el 30 de julio de 2010 y en consecuencia, este Despacho es de opinión que la entidad competente para tramitar la devolución de los pagos correspondientes, es el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que tenía a cargo todo lo concerniente a la enajenación y al arrendamiento de los bienes nacionales, y ante quien fue efectuado el pago que se pretende sea devuelto. (Cfr. Artículo 1079 del Código Fiscal).

En cuanto a la **Resolución N° 30 de 12 de abril de 2013**, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras, la cual se encuentra en firme y donde esta institución **toma la decisión** de emitir concepto favorable para que se proceda con la devolución de la recaudación no tributaria a favor de la Sociedad Inversiones Regueiro, S.A., y además reconoce la existencia de un crédito a favor de esta empresa por la suma de B/. 126,123.30 que ingresaron al Tesoro Nacional, utilizando como fundamento el artículo 1079 del Código Fiscal, que establece que el reconocimiento de un crédito contra el Tesoro se hace por el Ministerio respectivo; somos de la opinión que se debe dejar sin efecto, pues la misma no es la autoridad competente para reconocer ni hacer las devoluciones de los pagos correspondientes, sino el Ministerio de Economía y Finanzas, tal como indicamos en líneas anteriores, de acuerdo con la Ley 38 de 2000.

Finalmente, aprovecho la oportunidad para hacer la observación que, de conformidad con el procedimiento contenido en el artículo 40 de la Ley 38 de 2000, mediante el cual se establecen las reglas a seguir en caso de peticiones hechas a la Administración, con fundamento en el derecho constitucional de petición. Estas reglas, entre otras, contienen el término dentro del cual la autoridad competente para conocer de una petición de tal

naturaleza debe dar respuesta a ella, al igual que el procedimiento a seguir cuando la autoridad ante quien se presente la petición estimare que carece de competencia para atenderla.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au.

