

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1115

Panamá, 23 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

**Alegato de conclusión.  
Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.**

El Licenciado Marcos Tulio Hernández, actuando en nombre y representación de **Aquino Rodríguez Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución VE-SONÁ-665 de 20 de agosto de 2008, expedida por el **Concejo Municipal del distrito de Soná**.

**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 **Aquino Rodríguez Castillo**, por conducto de su apoderado judicial, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución VE-SONÁ-665 de 20 de agosto de 2008, mediante la cual el Concejo Municipal del distrito de Soná, en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), resolvió adjudicar al señor Bernabé Aláin Sánchez, el lote de terreno número 0304 (trescientos cuatro), con una superficie de cero hectáreas más doscientos veintidós metros cuadrados con cuarenta y ocho decímetros cuadrados (0Has+222.48 m<sup>2</sup>), ubicado en Paraíso 1, corregimiento Cabecera del distrito de Soná, el cual fue segregado de la finca 1568, tomo 231, folio 164, inscrita en la Sección de Propiedad del Registro Público de Panamá, perteneciente al Municipio de Soná, provincia de Veraguas, en virtud

de la solicitud que consta en la ficha catastral 3940319460304, de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas. Este bien inmueble constituye el objeto del proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 19-21 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el Magistrado Sustanciador ordenó por medio de la Providencia de 28 de junio de 2018, remitirle copia de la demanda al Presidente del Concejo Municipal de Soná, para que en el término de ley rindiera el correspondiente Informe Explicativo de Conducta, por lo cual dispuso se librara Despacho al Juzgado Municipal Mixto de Soná, provincia de Veraguas del Segundo distrito Judicial de Panamá. También dictaminó que se le corriera traslado a la señora Edilma Martínez Blandón (nueva dueña del lote de terreno cuestionado) y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Producto del trámite del referido Despacho, el Presidente del Concejo Municipal de Soná, remitió su respectivo informe, indicando lo siguiente:

“ ...

**TERCERO:** Es un hecho cierto puesto que fue mediante este acto constituido en la administración de Alcaldía del año 2003 que se otorgó la Resolución 37 de 29 de enero de 2003 a favor de **AQUINO RODRÍGUEZ**.

...

**QUINTO:** Este hecho tiene claramente cosas que no se pueden negar, como lo es la existencia de la finca 65329, con código de Ubicación, 9A 01, inscrita inicialmente, bajo el Doc. Redi 170533, ahora Folio Real 65329 (F), Puesto (sic) que esto es un hecho notorio que se encuentra inscrito en **REGISTRO PÚBLICO, sin embargo**, la manera como se adjudicó, protocolizó e inscribió alegada por la parte demandante es una alegación no probada por la parte actora.

**SEXTO:** ..., lo que sí aceptamos, es que existen las dos fincas alegadas en esta demanda (la F.46247 y la 65329) debidamente inscritas en el Registro Público, no obstante este despacho no ha podido definir si se trata sobre el mismo lote o sobre

lote distinto, ya que la misma estaba en investigación en PRONAT ahora ANATI donde la parte demandante en este acto presenta una **SOLICITUD DE REVOATORIA, CANCELACIÓN O ANULACIÓN DEL TÍTULO DE PROPIEDAD A FAVOR DE BERNABE ALAIN** cedulao 9-107-154, **SOBRE LA FINCA 65329, DOC REDI 170533** rollo I, cod 9A01 de la sección de propiedad de la provincia de Veraguas que no se llegó a definir.

...” (Lo destacado es de la entidad) (Cfr. fojas 62 y 63 del expediente judicial).

Luego de ser emplazada, Edilma Martínez Blandón (actual propietaria), compareció al proceso a través de su apoderado especial, mismo que contestó la demanda indicando que no es cierto que la finca 65329 de la provincia de Veraguas, traslape la finca 46247; que no hay tal coincidencia entre las fincas antes mencionadas, ya que tienen distintos colindantes y tampoco existen elementos técnicos que efectivamente demuestren lo contrario (Cfr. fojas 90-93 del expediente judicial).

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

El recurrente aduce la infracción de las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 5, 337, 1227 del Código Civil**, los cuales señalan que los actos que prohíbe la Ley son nulos y de ningún valor, salvo que disponga otra cosa; que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley; y, que la venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso del tiempo y tratándose de bienes inmuebles la venta de la cosa ajena es nula (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial);

**B. El artículo 29 del Código Agrario vigente a la fecha de los hechos**; es decir, la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que señalaba que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tenían derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y,

C. El artículo 52 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone la nulidad absoluta en la que incurren los actos administrativos cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal, si su contenido es imposible o sea constitutivo de delito, y se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso legal (Cfr. foja 7 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 **Aquino Rodríguez Castillo** expresa que mediante la resolución objeto de reparo, el Municipio de Soná adjudicó un bien inmueble a Bernabé Alaín Sánchez, desconociendo que éste anteriormente era de su dominio, porque lo adquirió legalmente, conllevando a que se creara y se registrara una nueva finca sobre la ya existente, impidiéndole con ello el uso y el goce del lote de terreno constituido en la finca 46247 (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial).

Continua expresando, que el acto demandado se originó en una clara transgresión a los preceptos legales que así lo regulan, pues aduce que se vendió una propiedad privada; de igual manera se adjudicó y se creó subsecuentemente una finca sobre otra ya existente, y no se dio el traslado correspondiente a los posibles afectados con dicha adjudicación, por lo que lo actuado por el Municipio de Soná incurre en nulidad absoluta (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En cuanto a la posición del Municipio del distrito de Soná, se observa en lo medular de su escrito que aceptan que existen las dos fincas alegadas en esta demanda (la f.46247 y la f.65329) ambas debidamente inscritas en el Registro Público, no obstante, esa autoridad edilicia no ha podido definir si se trata del mismo lote o si es un lote distinto, ya que la misma estaba en investigación en

PRONAT ahora ANATI; sin embargo, no se llegó a definir dicho conflicto (Cfr. fojas 61-66 del expediente judicial),

Por otra parte, al analizar la contestación de la demanda por parte del Licenciado Doryan Onassis Mojica, quien representa a Edilma Martínez Blandón, se observa que en el escrito éste indica, que no es cierto que la finca 65329 de la provincia de Veraguas, traslape la finca 46247; y que no hay tal coincidencia entre las fincas antes mencionadas, ya que tienen distintos colindantes y tampoco existen elementos técnicos que efectivamente indiquen la existencia de la superposición de una y otra y que dicho inmueble es de su propiedad (Cfr. fojas 90-93 del expediente judicial).

Para los efectos de lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos que hizo el accionante en relación con la presunta ilegalidad de la citada **Resolución VE-SONÁ-665 de 20 de agosto de 2008**, por medio de la cual el Concejo Municipal del distrito de Soná adjudicó el globo de terreno descrito en el párrafo que precede a Bernabé Alain Sánchez; se pudo apreciar que los argumentos desarrollados por las partes, y las pruebas aportadas por el demandante, **no resultaban suficientes para comprobar los hechos en que fundamentaba su pretensión; motivo por el cual, este Despacho tuvo que supeditar su concepto al ejercicio probatorio que las partes desplegaran en la respectiva etapa procesal.**

#### **Actividad Probatoria.**

A fin de acreditar los hechos en los que la actora sustentó su accionar, y la parte demanda su defensa, dentro del respectivo período probatorio, se practicaron pruebas de carácter testimoniales, así como inspección sobre los predios objetos de controversia.

Así las cosas, y siendo que de las declaraciones practicadas no se logró extraer ningún elemento que resulte concluyente en lo que respecta a la

determinación de la legalidad, o no del acto acusado; pasamos a analizar el Informe Pericial suministrado por la perito de la parte actora, quien luego de realizar el examen respectivo, pudo determinar lo siguiente:

“Cabe indicar que la finca 46247 y 65329 **son el mismo terreno con número de finca distintos** basados en:

1. Al llegar al lugar iniciamos haciendo una inspección visual del polígono, ya que en la parte frontal está completamente cerrada con un muro, el cual no posee puerta frontal, sino una pequeña puerta lateral por la cual accedimos al mismo.

2. Al ingresar a la propiedad se realizó una medición con una cinta métrica, con la cual a manera somera se pudo corroborar distancias descritas en el plano 9-11-0111149, debemos tener presente que en la información proporcionada por los ambos planos muestra una diferencia de 22.21 m2.

3. Los datos de campo recopilados fueron obtenidos mediante el uso de equipo especializado para la determinación de ángulos y distancias del polígono (estación total Geomax zoom 30), el cual nos permite determinar que ambos números de fincas distintos son el mismo.

4. Las mediciones no solo se realizaron a lo interno del polígono, sino también se tomaron referencia la calle denominada AVENIDA CENTRAL, la cual colinda con el polígono de lado Este.

5. En información recopilada de campo **podemos comprobar que para ambas fincas se mantienen los mismos colindantes** y esto se puede apreciar en los planos 9-11-0111149 segregado a favor del señor AQUINO RODRIGUEZ CASTILLO y número de finca 46247 y el plano 394031960304 segregado a favor del señor BERNABE ALAIN SANCHEZ y número de finca 65329 que posteriormente fue vendida a la señora EDILMA MARTINEZ BLANDON de ALAIN.

...” (El resaltado es nuestro).

De lo anterior se observa, que efectivamente, **de manera posterior a la constitución del Folio Real 46247**, se superpuso registralmente al mismo, el Folio Real 65329, ambos con código de ubicación 9A01; lo que nos lleva a concluir, que en efecto, el Municipio de Soná, procedió a adjudicar un terreno **que**

no reunía los requisitos necesarios a fin de resultar adjudicable a través del procedimiento utilizado; habida cuenta que, como se pudo comprobar a través de las experticias realizadas, para el momento en que se realizó la adjudicación del predio que resultó en el nacimiento del Folio Real 65329, **sobre ese mismo espacio** ya se encontraba constituido, el Folio Real 46247, de lo que deviene la improcedencia jurídica del trámite del cual **Bernabé Alain Sánchez, esposo de Edilma Martínez Blandón**, resultó beneficiario.

En razón de lo expuesto podemos indicar, que a través de la emisión del acto objeto de reparo, se ha vulnerado el artículo 337 del Código Civil, el cual dispone que:

**“Artículo 337. Propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la ley.**

El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.” (El resaltado es nuestro).

Similar vulneración se da en el caso del artículo 29 del Código Agrario, el cual establecía, al momento de la emisión del acto acusado de ilegal:

**“Artículo 29.** Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad **tienen derecho a su uso, goce y disposición plena**, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.” (El resaltado es nuestro)

Por otro lado, si analizamos las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, observaremos, que a través de las gestiones adelantadas por el Municipio de Soná, y que culminaron con la emisión de la **Resolución VE-SONÁ-665 de 20 de agosto de 2008**, se vulneró lo dispuesto en el numeral 4 de la citada norma; puesto que, resulta jurídicamente improcedente, adjudicar una parcela de terreno, **previamente titulada**, bajo el procedimiento utilizado, desconociendo la existencia del propietario, que para ese momento,

mantenía del derecho de gozar y disponer de ella, tal y como lo establecen los artículos antes citados.

En ese orden de ideas, la norma a la que hacemos alusión en el párrafo que antecede, en lo que respecta a la nulidad absoluta de los actos administrativos, establece lo siguiente:

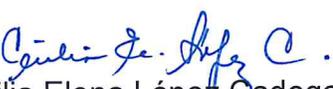
“**Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado. “ (El resaltado es nuestro).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que es **NULA, POR ES ILEGAL**, la Resolución VE-SONÁ-665 de 20 de agosto de 2008, expedida por el **Concejo Municipal del distrito de Soná**.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Procuradora de la Administración, Encargada**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**