

Panamá, 14 de diciembre de 2015.
C-125-15

Licenciado
Carlos E. González M.
Autoridad Nacional de Administración de Tierras
E. S. D.

Señor Administrador General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su nota ANATI-DAG-2205-15, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si puede aplicarse el artículo 7 de la Ley 80 de 2009, en su redacción original, antes de ser modificado por la Ley 59 de 2010, para los efectos de calcular el valor de venta de las tierras nacionales cuya adjudicación ha sido solicitada con posterioridad a la entrada en vigencia del artículo 90 de la Ley 59 de 2010; y en caso de no poder aplicarse, qué valor de venta y de referencia catastral puede aplicarse.

Damos respuesta a su primera interrogante, indicando que este Despacho es de la opinión que en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Código Civil, aquellas solicitudes de adjudicación de tierras nacionales efectuadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 59 de 2010, no se le puede aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 2009 en su texto original, por tratarse de trámites que se iniciaron bajo la vigencia de la norma modificada.

Mediante Ley 59 de 8 de octubre de 2010, es a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a quién corresponde entre otras funciones, la de *administrar, catastrar y adjudicar los títulos de propiedad basados en los derechos posesorios en todo el territorio nacional, incluyendo el territorio insular, las zonas costeras y los bienes inmuebles de propiedad estatal*. (Cfr. Numeral 7 del artículo 7 de la Ley 59 de 2010)

Por otra parte, el artículo 90 de la excerpta legal citada modificó el artículo 7 de la Ley 80 de 2009, por la cual se reconocen derechos posesorios y se regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular, quedando así:

“Artículo 90. El artículo 7 de la Ley 80 de 2009 queda así:

Artículo 7. El Órgano Ejecutivo establecerá una tabla de valores por hectárea, determinada por regiones y zonas, para fijar los precios para las adjudicaciones onerosas de bienes inmuebles.

Para establecer la tabla de valores se deberá tomar, como referencia para calcular el precio de titulación, un porcentaje del valor de mercado de las regiones y zonas de la tabla, que se fijará utilizando el promedio de los valores fijados por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y dos empresas evaluadoras de reconocido prestigio seleccionadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Para la aprobación final de la tabla de referencia de valores se deberá realizar previamente una consulta pública, a la cual se convocará a los miembros de la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional y a las personas naturales y jurídicas interesadas en la titulación onerosa de derechos posesorios.” (el resaltado es nuestro)

De la norma transcrita, se observa que para las adjudicaciones onerosas de bienes inmuebles basadas en derechos posesorios, se calcularán los precios de venta teniendo como referencia la tabla de valores que ha de establecerse por hectárea, determinada por regiones y zonas. Tal como se expone en su nota, esta tabla de valores aún no ha sido establecida, no obstante, se han recibido solicitudes de adjudicación con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 59 de 2010 (8 de octubre de 2010), que modificó el artículo 7 de la Ley 80 de 2009.

De conformidad con lo expuesto en líneas anteriores, la consulta obedece a aquellas nuevas solicitudes de adjudicación que han sido presentadas con posterioridad al 8 de octubre de 2010, fecha a partir de la cual entró en vigencia el nuevo trámite para la fijación de los precios de adjudicación sobre la base de una nueva tabla de valores que hasta el momento no ha sido establecida.

Para dar respuesta a su interrogante, es preciso citar lo dispuesto en el artículo 32 del Código Civil, cuyo tenor es el siguiente:

32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación. (el resaltado es nuestro)

Como se puede apreciar, la norma legal transcrita, provee una solución normativa acerca de la aplicación y extensión de la vigencia de una norma o normas de naturaleza procesal, una vez entre en vigor otro régimen de la misma naturaleza, respecto de aquellas diligencias, términos y actuaciones que se hayan surtido bajo la vigencia de un orden procesal anterior.

Al respecto, es pertinente citar un extracto de la sentencia del 2 de febrero de 2009, emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que se refiere al tema de la aplicación de la ley en el tiempo:

“(…)
Dicha norma recogida en el Código Civil, es aplicable por analogía a todos los procesos, incluyendo a los procesos administrativos, en los que sea necesario recurrir a las reglas de hermenéutica legal.

…

Expuesto lo anterior, no puede dejar pasar por alto este Tribunal, que el artículo 32 del Código Civil, contempla la llamada ultractividad de la ley, al señalar que: “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

La ultractividad de la ley constituye una de las teorías de la aplicación de la ley en el tiempo, y la misma se aplica ante hechos o situaciones ocurridas luego que ha sido derogada o modificada la norma, aplicándola hasta que termine la etapa procesal correspondiente.

Dicho lo anterior, para que opere la ultractividad de una norma debe tratarse de procesos en curso, en los cuales se sigue aplicando la disposición derogada únicamente mientras se termina de correr un término, se decide el respectivo incidente o se esté realizando el acto mismo.

(...)”

En ese sentido, el artículo 82 (transitorio) de la Ley 59 de 2010, indica que todos los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley, finalizarán de conformidad **con las normas vigentes al momento de su presentación**, sin perjuicio de que el solicitante o usuario se acogiera a los nuevos procedimientos que estableciera la Autoridad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría es de la opinión que a aquellas solicitudes de adjudicación de tierras nacionales efectuadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 59 de 2010, no se les puede aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 80 de 2009 en su texto original, por tratarse de trámites que se iniciaron bajo los parámetros de la norma modificada, por lo que en este caso, no se configura la figura conocida como “ultractividad de la ley” a la que se refiere el artículo 32 del Código Civil.

Respecto de su segunda interrogante, tal como ha sido indicado en líneas anteriores, conforme lo establecido en el artículo 32 del Código Civil, no puede aplicarse la redacción original del artículo 7 de la Ley 80 de 2009 a solicitudes o procesos que han tenido su inicio durante la vigencia de la modificación a este artículo. Esto último, implica plantearse cuáles serían los términos de referencia si el Órgano Ejecutivo no ha emitido la pertinente reglamentación a la Ley, ni ha establecido la tabla de valores que permita fijar los precios para las adjudicaciones onerosas de bienes inmuebles.

El artículo 83 de la Ley 59 de 2010, tal como quedó modificada por el artículo 2 de la Ley 39 de 7 de abril de 2011, extendió hasta el 31 de julio de 2011 el periodo para que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), realizara los ajustes y cambios en la estructura administrativa y técnicas, así como la reglamentación pertinente, lo cual no ha tenido lugar a la fecha, imposibilitando que algunas de las funciones que se le atribuyen por Ley, sean cumplidas a cabalidad.

Por otra parte, cabe mencionar que en atención al principio de legalidad que rige en el Derecho Público y que se consagra en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 18 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el servidor público sólo puede hacer lo que le determine la Ley. En ese sentido, no podría la ANATI establecer los precios de las adjudicaciones sobre la base de otros criterios

que no sean aquellos fijados en el artículo 7 de la Ley 80 de 2009, tal como quedó modificado por la Ley 59 de 2010, y que debe ser tomado en cuenta para la determinación del precio de venta y del valor catastral conforme a las reglas establecidas en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 2010.

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

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au