

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1027

Panamá, 2 de octubre de 2019

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la
Procuraduría
de la Administración.

La Licenciada **Vanessa Evelia Lee Morán**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28377-B de 2 de octubre de 2017, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, "Que establece el manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos de posesión, y se dictan otras disposiciones."

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, para intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La Licenciada **Vanessa Evelia Lee Morán**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28377-B de 2 de octubre de 2017, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, "*Que establece el manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos de posesión, y se dictan otras disposiciones*" (Cfr. fojas 20 a 52 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La recurrente manifiesta que la resolución demandada infringe las siguientes disposiciones legales:

A. **Los artículos 34, 38, 47 y 201 (numeral 31), de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que regula el Procedimiento Administrativa General”,** que señalan, entre otras cosas, los principios que regulan el procedimiento administrativo; a la gestión mediante formularios impresos y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, cuando deban resolver una serie de expedientes homogéneos; la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; y la definición de debido proceso (Cfr. fojas 4 a 12 del expediente judicial);

B. **Los artículos 1105, 1106 y 1108 del Código Civil,** que se refieren, a que el contrato o convenio es un acto por el cual una persona se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa, cada parte puede ser una o muchas personas; los contratantes deben establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la Ley, a la moral ni el orden público; que los contratos solo surten efectos entre las partes que lo otorgan y sus herederos, salvo, en cuanto a éstos, el caso en que los derechos y obligaciones que proceden del contrato no sean transmisibles, o por su naturaleza, o por pacto, o por disposición de la ley, y si el contrato contuviese alguna estipulación a favor de un tercero, éste podrá exigir su cumplimiento, siempre que se hubiese hecho saber su aceptación al obligado antes que haya sido aquella revocada (Cfr. fojas 12 a 13 del expediente judicial); y

C. **Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de habeas data, y dicta otras disposiciones”,** que señalan, entre otras cosas, que 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 pueda afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios; y que sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establecen como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, la Consulta Pública, la Audiencia Pública, Foros y Talleres y la Participación directa en instancias institucionales (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría.

Ahora bien, al analizar los argumentos de la recurrente podemos observar que ésta fundamenta su accionar en que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, y dictada por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, establece un manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles, y la adjudicación y titulación de derechos posesorios, basados a su criterio, supuestamente en el contenido en el artículo 38 de la Ley 38 de 2000, "Que regula el procedimiento administrativo en general" (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Asimismo advierte, que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, incluye procedimientos nuevos no contemplados en 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"; ni en la Ley 37 de 1962, "referente a las solicitudes de titulación basadas en la función agraria" (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese contexto, indica la demandante que la citada resolución, acusada de ilegal, sobrepasa los límites del fundamento legal del artículo 38 de la Ley 38 de 2000, usado como base para crear, a su juicio, un supuesto manual de procedimiento de dos instrumentos legales distintos; es decir, de la Ley 80 de 30 de diciembre de 2009 y la Ley 37 de 1962, máxime que la citada Ley 80 de 2009, está reglamentada por el Decreto 45 de

7 de junio de 2010, por lo que, a su criterio, mal podía el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, incluir procedimientos nuevos con la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

Asimismo indicó, que el artículo 38 de la Ley 38 de 2000, usado como base para crear, a su juicio, un supuesto manual de procedimiento de dos instrumentos legales distintos; es decir, la Ley 80 de 30 de diciembre de 2009 y la Ley 37 de 1962, sólo le permitía a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, establecer un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos para un mejor desenvolvimiento del trámite administrativo; pero, de ningún modo, desarrollar y crear limitaciones al derecho de cesión de trámites, ni limitar el derecho a los extranjeros para tener solicitudes abiertas ante esa Autoridad, exigiéndoles residencia permanente para poder abrir una solicitud, así como crear procedimientos para la publicación de los edictos; establecer términos de oposiciones, entre otras cosas, pretendiendo que la resolución, atacada de ilegal, se convierta en una Ley o en un Decreto Ejecutivo (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Una vez analizadas las piezas procesales que componen el expediente judicial, así como los argumentos que sustentan la posición del activador judicial, este **Despacho es de la opinión que no le asiste la razón a la recurrente, puesto que** la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al emitir la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, **actuó conforme a lo que establece la ley**, sin infringir el **principio de legalidad**, que en nuestro derecho positivo aparece recogido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que entre otras cosas dispone que *“Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando*

la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.”

En relación el mencionado principio de legalidad, el autor colombiano Antonio Arciniegas en su obra Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa, señala lo siguiente:

“...todas las actuaciones de la administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla solo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad.” (ARCINIEGA A., Antonio José. Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa. Tomo I. Editorial TEMIS, Bogotá, 1982. Pág. 10).

3.1 El criterio de esta Procuraduría se fundamenta en que en el Estado de Derecho, el principio de legalidad constituye un elemento fundamental de la Administración Pública, de ahí que **las competencias y atribuciones** de los distintos órganos que lo integran y, en este caso, el de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, son aquéllas que aparecen de manera expresa en el ordenamiento jurídico que los regulan**, por lo que en el proceso bajo examen resulta imperativo analizar el artículo 2, los numerales 3 y 4 del artículo 4, los numerales 2 y 9 del artículo 5, el artículo 6, los numerales 7 y 8 del artículo 7, el artículo 15, el numeral 17 del artículo 19, y los artículos 33, 35 y 36 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras”, y que en ese orden señalan lo siguiente:

“Artículo 2. La Autoridad tendrá mando y jurisdicción en todo el territorio de la República, personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, así como capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, administrar sus bienes y gestionar sus recursos, los cuales deberá invertir únicamente en el cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley.

La Autoridad, en el ámbito de sus funciones, será representada ante el Órgano Ejecutivo por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.”

“Artículo 4. La Autoridad tiene los siguientes objetivos principales:

...

3. Asegurar la precisión, transparencia, seguridad jurídica, simplificación, control y fiscalización de los bienes objeto de esta Ley.

4. Crear un sistema de información geográfica y levantar e integrar un catastro único, con propósitos multifinalitarios y garantizar la administración, accesibilidad y manejo de la información generada por distintos programas y entidades, incorporando procesos, recursos y tecnología de punta.

...”

“Artículo 5. Para los efectos de esta Ley y los reglamentos que se emiten, los siguientes términos se entenderán así:

...

2. **Adjudicación.** Acto por el cual el Estado, le transfiere los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles a particulares o a entidades estatales o municipales.

...

9. **Función Social de la Tierra.** Utilización de tierras para usos ambientales, turísticos, económicos, habitacionales, comerciales, productivos o residenciales.

...”

“Artículo 6. La Autoridad se constituye como la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.”

“Artículo 7. La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

...

7. 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, de acuerdo con las regulaciones vigentes.

8. Actuar como ente rector para establecer criterios y políticas claras, así como procesos expeditos para facilitar los trámites administrativos a los usuarios para el acceso a la tierra.

...”

“**Artículo 15.** La gestión de administración de la Autoridad estará a cargo de un Administrador General, designado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de cinco años, coincidente con el periodo presidencial, y ratificado por la Asamblea Nacional.

...”

“**Artículo 19.** Las funciones del Administrador General serán las siguientes:

...

17. Firmar las resoluciones de adjudicación, ventas, permutas, arrendamientos y donaciones de tierras, que realiza la Autoridad, de conformidad con lo que establece esta Ley, siempre que se cumplan las especificaciones técnicas y requerimientos de instancias especializadas y de transparencia.”

“**Artículo 33.** La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administra la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

...”

“**Artículo 35.** Serán aplicables a dichas adjudicaciones o titulaciones las normas contenidas en la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009.”

“**Artículo 36.** La Autoridad establecerá un manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios.”

De los preceptos normativos reproducidos, queda claramente sentado que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), se constituye como la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras.

Al respecto, el Administrador General de la autoridad demandada, en uso de sus facultades legales, emitió la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, objeto de reparo, “*Que establece el Manual de Procedimiento único para la regularización*

de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios y se dictan otras disposiciones” (Cfr. foja 20 a 52 del expediente judicial).

3.2 Ahora bien, según consta en autos, la activadora judicial advierte, en primer lugar, que a su juicio, la acusada resolución sobrepasó los límites del fundamento legal del artículo 38 de la Ley 38 de 2000, usado para crear un supuesto manual de procedimiento con dos instrumentos legales distintos; es decir, la Ley 80 de 30 de diciembre de 2009 y la Ley 37 de 1962, máxime que la citada Ley 80 de 2009, está reglamentada por el Decreto 45 de 7 de junio de 2010 (Cfr. foja 3 y 4 del expediente judicial).

Sobre este punto, conviene precisar que, con la entrada en vigencia de **la Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, las solicitudes de adjudicación de terrenos nacionales, son competencia privativa de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **conociendo ahora tanto las solicitudes sobre posesión agraria que se contemplaban en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1968 “ Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República de Panamá”, como las de las posesiones no agrarias y las ubicadas en las costas e islas contenida en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, con la única excepción de aquellas solicitudes de adjudicación de terrenos nacionales, que le son asignados por Ley al Ministerio de Economía y Finanzas.

Al respecto, la Sala Tercera, mediante la **Resolución de 6 de febrero de 2019**, señalo lo siguiente:

“ ...

Sin embargo, posteriormente la referida **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, fue modificada parcialmente por la **Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, creando la **Autoridad Nacional de Titulación de Tierras**, constituyéndola como la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras (Cfr. artículo 33 de la referida ley)

...” (Lo resaltado es nuestro).

Así las cosas, y en virtud que la **Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, tendría de conocimiento las normativas que contemplaban las solicitudes sobre posesión agraria, establecida en la **Ley 37 de 21 de septiembre de 1968**, y las solicitudes de las posesiones no agrarias y las ubicadas en las costas e islas contenida en la **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, cuyo procedimiento general está descrito en el Decreto 45 de 7 de junio de 2010, se hacía necesario desarrollar, sin soslayar, ni vulnerar el contenido legal de las normas citadas, la elaboración de un procedimiento único, que permitiese el fortalecimiento y el buen desarrollo de esos procedimientos en materia de titulación, sobre los terrenos de propiedad del Estado.

En ese orden de ideas, a juicio de este Despacho, la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, con base en la **Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, es producto de una evaluación técnico-jurídica, cuyo objetivo principal es crear un procedimiento estandarizado y único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titularización de derechos posesorios, que como ya lo hemos advertido, sus solicitudes se encuentran contenidas en la **Ley 37 de 21 de septiembre de 1968**, por una parte, y en la **Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, por otra.

En este punto, y para una mejor aproximación al tema que nos ocupa, procedemos a señalar lo que en el **“Considerando”** de la citada Resolución, acusada de ilegal, se indica en cuanto al conocimiento de ambas normativas. Veamos:

“ ...

Que el conocimiento de ambas normativas hace inevitable y necesario llevar a cabo una evaluación inicial e intermedia de la naturaleza sustantiva de la solicitud, para confirmar la legislación que le es aplicable, cuestión que se imposibilita hacer hasta ahora por considerarse, en otrora, ajeno al procedimiento. En tal sentido, es pertinente dar un estado inicial a la solicitud a través de una evaluación preliminar que sustente la admisión de la solicitud por una otra legislación, tal como se desprende del artículo 40, numeral 2, de la Le 38 de 2000.

Que dado esto, es posible que para el cumplimiento de ambas normativas, se contemplen formularios y documentos

altamente estandarizados que respondan a los trámites de adjudicación de tierras nacionales, tan solo siéndoles diferentes aspectos puntuales de tipo sustancial y, en pocos casos, de momentos de aplicación e información especial.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

Expresado lo anterior, esta Procuraduría cree necesario señalar lo establecido en el informe de conducta remitido por la entidad demandada, cuando indica que:

“...

La intención con la que se promueve la creación de un Manual único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titularización de derechos posesorios y se dictan otras disposiciones, es simplificar el procedimiento. En este sentido, ya sea a través de la Ley 37 de 1962 o de la Ley 80 de 2009, su objetivo se inspiraba en la necesidad de mantener criterios uniformes en la tramitación de titulaciones, evitando en lo posible utilizar criterios subjetivos y contradicciones al momento de evaluar expedientes de idéntica naturaleza, dentro del contexto de la Ley.

...

Bajo ningún concepto, se pretendió soslayar las normas contenidas en la Ley 80 de 2009, Ley 37 de 1962, ni Decretos Reglamentarios, todo lo contrario, tomando en consideración estas normas, lo que se hizo fue desarrollar las mismas, atendiendo el orden lógico en que se utilizan en la práctica, en cuanto a las distintas etapas de los procesos de adjudicación y titulación, dentro del régimen de Derechos Posesorios o Función Social de la tierra, ejercida sobre terrenos nacionales, siempre con el objetivo de salvaguardar de forma equitativa y justa el Patrimonio de la Nación.

....” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

Por todo lo anterior, este Despacho considera que no podemos encontrarnos ante una trasgresión del artículo 38 de la Ley 38 de 2000, “Que regula el procedimiento administrativo en general”, toda vez que, contrario a lo señalado por la parte actora, cuando advierte que: *“sobrepasa los límites del fundamento legal del artículo 38 de la Ley 38 de 2000, usado como base para crear, a su juicio, un supuesto manual de procedimiento de dos instrumentos legales distintos”*; el aducido artículo 38 de la norma

de procedimiento administrativo e invocado como transgredido, faculta a las entidades públicas para establecer, en los casos que deben resolver una serie de expedientes homogéneos, lo siguiente:

“Artículo 38. Cuando las entidades públicas deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos, establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, y podrán utilizarse, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de éstas, siempre que se exponga la motivación básica de la decisión, no se lesione la garantía del debido proceso legal y el libre ejercicio de la abogacía.”

En efecto, según advierte este Despacho, la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, contrario a crear nuevos procedimientos o requisitos, **establece un procedimiento sumario de gestión, estandarizado y único, para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titularización de derechos posesorios, y con base en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, por lo que, al no rebasar los contenidos legales de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1968, ni la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, no transgrede el artículo 38 de la Ley 38 de 2000.**

3.3 En segundo lugar, alega la parte actora, que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, **viola los artículos 47 y 201 (numerales 31 y 37), de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, “Que regula el Procedimiento Administrativa General”,** porque a su criterio, la misma desarrolla y crea limitaciones al derecho de cesión de trámites; limita el derecho a los extranjeros para interponer solicitudes abiertas ante esa Autoridad, exigiéndoles residencia permanente para poder abrir una solicitud, así como crear procedimientos para la publicación de los edictos, y establece términos de oposiciones, entre otras cosas, pretendiendo que la resolución, atacada de ilegal, se convierta en una Ley o Decreto Ejecutivo (Cfr. foja 4 y 7 a 11 del expediente judicial).

De los hechos descritos en el párrafo anterior, a juicio de esta Procuraduría, las actuaciones administrativas, contenidas en la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, que crea el manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios, son conforme a derecho, por las razones que a continuación expresaremos.

Tal como hemos indicado, la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, fue modificada parcialmente por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, creando la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras, y constituyéndola como la única titular y autoridad competente en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas, tal como lo establece el artículo 33 de la citada Ley 59 de 2010.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 36 de la Ley 59 de 2010, indica que dicha autoridad establecerá un **manual de procedimiento único** para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios, hecho que se materializó con la emisión de la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal.

Sobre este punto, conviene precisar que contrario a los cargos de ilegalidad de la norma acusada, en los que se sugiere, que la misma incluye procedimientos nuevos no contemplados en la Ley 37 de 1962, y la Ley 80 de 2009, al aducirse que desarrolla y crea limitaciones al derecho de cesión de trámites; así como crear procedimientos para la publicación de los edictos, y establece términos de oposiciones, a juicio de esta Procuraduría, la resolución acusada de ilegal, **fue desarrollada identificando la similitud en el aspecto sustantivo; es decir, del contenido de las normas que regulan la materia, y referente a las solicitudes sobre posesión agraria que se contemplan en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, a las solicitudes de las posesiones no agrarias y a las ubicadas en**

las costas e islas contenidas en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y en donde se respetaron las diferencias establecidas y contenidas en ellas.

En abono a lo anterior, este Despacho desea indicar lo expresado en el informe de conducta presentado por la entidad demandada, cuando señala que:

“ ...

Respecto al cargo de antijuridicidad, de que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, deviene legal, al incluir procedimientos nuevos, no contemplados en la Ley 37 de 1962, ni en la Ley 80 de 2009, como se ha mencionado, este procedimiento NO ES ILEGAL, ya que desarrolla cada una de las etapas de los procesos de adjudicación, entendiéndose:

- Presentación de Solicitud.
- Presentación de Pruebas (lo cual es común en todo proceso).
- Presentación de Planos sobre el área solicitada.
- Revisión Formal de dicho plano.
- Inspección de campo, al predio citado.
- Elaboración de Edictos (respetando términos y modalidades de publicación).
- Consultas...

...

Como podrá observarse, todas estas etapas están contempladas en la Ley 37 de 1962, como en la Ley 80 de 2009 y de ninguna manera representan procedimientos nuevos o antojadizos que contravengan el Debido Proceso o el ejercicio de la abogacía, toda vez que ésta facultad reguladora, se contempla en la Ley 38 del 2000, para facilitar el manejo de una serie de expedientes homogéneos, que tengan que resolver las entidades públicas.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente judicial).

Bajo el contexto anterior, y desde punto de vista formal, la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, en el artículo 1 del Capítulo I, señala lo siguiente:

“Artículo 1. Formulario único de solicitud de adjudicación de tierras nacionales. Apruébese el formulario único de solicitud de adjudicación de tierras nacionales, el cual constituirá el medio

a través del cual la persona natural o jurídica ejerce el derecho de petición de adjudicación de un terreno nacional.

...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Asimismo, en el **artículo 17**, Capítulo III, de la referida resolución atacada de ilegal, señala en cuanto a la determinación de la legislación sustantiva y procedimental aplicable, lo siguiente:

“Artículo 17. Admisión de la solicitud de adjudicación. Recibida y evaluada la solicitud de adjudicación, y si la entidad es competente para ello, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de adjudicación la Dirección Administrativa Regional expedirá la resolución por la cual admita la petición y ordene la adjudicación de las disposiciones sustantivas y procedimentales contenidas en la Ley 37 de 1962 o la Ley 80 de 2009, y en las reglamentaciones respectivas, según corresponda al uso declarado o ubicación del terreno.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Conforme a lo planteado, se aprecia que en la propia **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, se advierte la obligación de aplicar las **disposiciones sustantivas y procedimentales contenidas en la Ley 37 de 1962 o la Ley 80 de 2009**, por lo que, a criterio de esta Procuraduría, no se evidencia la aplicación de procedimientos nuevos, más aun, cuando en la propia **Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, *“Que crea la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras”*, especifica además, la aplicación de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, *“Que declara de orden público y de interés social las actividades de regulación y titulación masiva de tierras que ejecuta el estado y adopta otras disposiciones”*, cuando en su artículo 35, señala lo siguiente:

“Artículo 35. Serán aplicables a dichas adjudicaciones o titulaciones las normas contenidas en la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009.”

Por su parte, si bien la activadora judicial advierte, que con la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, acusada de ilegal**, se pretende limitar el derecho a los extranjeros para tener solicitudes abiertas ante la esa Autoridad, toda vez que se le exige la residencia permanente para poder abrir una solicitud, no es menos cierto

que, la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, "Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República", en su artículo 58 advierte que:

"Artículo 58. Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán preferidos en su orden:

a)

...

i) **Los extranjeros residentes en el país, o inmigrantes que sean agricultores o criadores."**

Aunado a lo anterior, la actora señala que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, deviene de ilegal, toda vez que**, siendo una norma de inferior categoría, no puede regular disposiciones jurídicas ya reguladas en normas de mayor jerarquía, tal es el caso de las titulaciones en zonas costeras bajo la Ley 80 de 2009, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 45 de 2010, y las titulaciones basadas en la función social de la tierra, regulada por la Ley 37 de 1962 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Este Despacho concuerda con lo expresado por la accionante, en cuanto a que una norma de inferior categoría, no puede introducir disposiciones jurídicas distintas a las ya reguladas en normas de mayor jerarquía, por lo que brevemente haremos un análisis sobre lo que la doctrina ha manifestado del reglamento y el ejercicio de la potestad reglamentaria, que posee la Administración Pública.

En ese aspecto, el jurista español Eduardo García Enterría, desarrolla el término reglamento, refiriéndolo como "*a toda norma escrita dictada por la Administración*". Sin embargo, el mismo autor establece una distinción muy clara de dicha norma escrita con la Ley, en los siguientes términos:

"El Reglamento tiene de común con la Ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. De esta nota común pocos caracteres genéricos pueden derivarse. Lo propio del Reglamento, **lo que le separa definitivamente de la Ley, es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, obra de la Administración.** Como todos los productos administrativos, el Reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, libremente justiciable por el Juez (y aún, como hemos de ver, enjuiciable también por los destinatarios). Su

sumisión a la Ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido." (GARCIA ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Temis, S. A. Reimpresión, febrero 2011. Páginas 191-192) (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, cuando la ley concede tal potestad a la Administración, entonces está legitimada para emitir su propio ordenamiento, hecho este que ha sido señalado por la Sala Tercera, en el **Fallo de 6 de febrero de 2019**, cuando señala que:

"En ese sentido se refiere el autor Cosculluela en los siguientes términos, 'los reglamentos tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes y normas con valor de ley (que han sido delegadas o son convalidadas por el Parlamento), debiendo recordar que ésta es precisamente la consecuencia que impone en el sistema de fuentes el 'imperio de la Ley' que consagra el Estado de Derecho. (COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo, Parte General, Vigésimo Primera Edición. Año 2010. Página 109)

Asimismo, la doctrina ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometida jurídicamente a límites que no deben ser violados, los cuales derivan, de una parte, del principio constitucional de reserva de ley y, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a disposiciones subordinadas a la ley. (Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. 8ª edición. 1990. Pág. 24).

En cuanto a la potestad reglamentaria, manifiesta el Magistrado Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra intitulada: 'Compendio de Derecho Público Panameño', que la misma obedece a:

'...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio

no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa.' (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871)

Además para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: 'Derecho Administrativo, Tomo I, la potestad reglamentaria es reglada:

'...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación. De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior. Cabe señalar que esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal.' (García Oviedo, Carlos. Derecho administrativo, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por Escola, Héctor Jorge, op. cit., pág. 47).

Ahora bien, de lo planteado por la parte actora supone una contravención de las normas legales que regulan la materia, en atención a los cargos de ilegalidad planteados por ella; es decir, que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, contiene disposiciones jurídicas que incluyen normas sustantivas y procedimentales ya reguladas por norma principales contenidas en la Ley 80 de 2009, y la Ley 37 de 1942 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En cuanto a lo anterior, indicó que existen procedimientos tales como, la secuencia de edictos en los procesos de titulación contenido en el artículo 42 de la Resolución acusada, procedimientos en las oposiciones al título, contenido en el Capítulo VII de la citada resolución y, en el Capítulo XV denominado "De las Eventualidades Procedimentales Especiales", se establecen procedimientos y requisitos para el cambio de

solicitantes y cesiones de derechos dentro de los procesos de titulación bajo la Ley 80 de 2009, y la Ley 37 de 1942 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Observa este Despacho, que el problema jurídico planteado, consiste en determinar si la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, ha rebasado su competencia regulatoria y los contenidos legales de Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y la Ley 37 de 1942, al establecer en su manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios, disposiciones jurídicas que incluyen normas sustantivas y procedimentales.

De lo anterior se desprende, que contrario a lo establecido por la accionante, al indicar que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal, establece un trámite distinto al previsto en la Ley, específicamente en lo dispuesto en artículo 42 de la citada resolución, y referente a la “Secuencia de publicidad del edicto 80 de 2009”, lo que viene a establecer la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, es la manera en cómo se publicarán los edictos, pero conforme a lo señalado en la Ley 80 de 2009, sin que eso suponga una inclusión de normas sustantivas y procedimentales ya reguladas, ni mucho menos que se haya rebasado su competencia regulatoria y los contenidos legales de Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y la Ley 37 de 1942. Veamos por ejemplo:

Ley 80 de 31 de diciembre de 2009

“Artículo 34. El artículo 7 de la Ley 24 de 2006 queda así:
Artículo 7. El proceso de adjudicación de los bienes inmuebles ubicados en las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, así como la respectiva inscripción en el Registro Público de los derechos de propiedad sobre ellos constituidos serán obligatorios. A partir de la promulgación de la presente Ley, los poseedores beneficiarios serán notificados personalmente del inicio del proceso de regularización y titulación masiva de tierras. Si transcurridos treinta días calendario a partir de dicha notificación el poseedor beneficiario no se hubiera acogido a alguna de las opciones de titulación existentes, la institución correspondiente le adjudicará, a título oneroso, el

predio respectivo, y procederá a su inscripción en el Registro Público. En estos casos, se establecerá en el asiento de la inscripción una marginal que limitará su dominio, consistente en hipoteca y anticresis a favor de la Nación, la cual solo será levantada cuando se complete el pago del costo de la tierra y los trámites de la titulación correspondientes. Se faculta al Banco Nacional de Panamá para que, en acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, administre el cobro y manejo del pago a plazos de los predios, para lo cual se aplicará la tasa de interés preferencial vigente establecida por ley. **Una vez inscrito el título, se notificará a los propietarios mediante la fijación de edictos en la alcaldía y en la corregiduría del lugar por cinco días hábiles, y la publicación, por una vez, en un diario de circulación nacional.** (Lo resaltado es nuestro).

Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017

“Artículo 42. Secuencia de la publicidad del edicto por Ley 80 de 2009. La publicidad de los edictos basados en la Ley 80 de 2009, se dará de la siguiente manera:

1. Una copia autenticada del edicto se publicará en un **periódico de circulación nacional, por un (1) día.**

2. Luego, otra copia autenticada del edicto se fijará simultáneamente en el Dirección Administrativa Regional, y en la **Corregiduría o Casa de Justicia Comunitaria de Paz, y se mantendrá visible al público en los murales de estos lugares por cinco (5) días hábiles consecutivos.**

...”.

Por lo anterior, este Despacho considera que no le asiste la razón a la accionante respecto de la infracción del artículo 47 y del numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos a tramitación homogénea y al debido proceso legal, toda vez que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, no contiene disposiciones jurídicas que involucren trámites distintos, que no estén previsto en las Leyes citadas, por lo que no se transgreden la disposiciones invocadas.

3.4 Por último, y en cuanto al planteamiento de la recurrente respecto a que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, infringe los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de habeas data, y dicta otras disposiciones”,** en

cuanto a que, a su juicio, en la misma se fijaron unas tarifas, sin haber realizado ningún tipo de las modalidades establecida en la Ley para que hubiese la participación de la comunidad en la toma de esta decisión.

Al respecto, este Despacho, luego de hacer un examen a los artículo 72 y 74 de la resolución acusada de ilegal, se evidencia la incorporación de unas tarifas a ciertos servicios, tales como la autorización de cambio de solicitante, y sobre las cesiones de derechos, lo que **configura un acto de la administración pública que puede afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, y por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales. Toda vez que, la participación ciudadana es un instrumento de gestión pública que permite el acceso de la colectividad en los gobiernos locales en la toma de decisiones, y manejo de sus recursos, permitiendo así la consolidación de la democracia, mecanismo jurídico que no se observa se haya cumplido en este caso.**

En ese orden de ideas, la Sala Tercera, mediante el **Auto de 5 de julio de 2016**, al referirse a la imposición de tarifas y tasas por servicios, expresó lo siguiente:

“...

El demandante alega que el acto impugnado infringe de forma directa por omisión el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, por la cual se dictan las normas de transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, que a letra dice:

‘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 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.’

‘Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de administración pública, las siguientes.

1. Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.

2. Audiencia Pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.

3. Foros o Talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados

4. Participación directa en las instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación que adoptará en cumplimiento del presente artículo...’

...

Sobre este tema la Sala mediante Sentencia de 15 de mayo de 2008, señaló lo siguiente:

‘...Se ha sostenido ante este Tribunal que el acto emitido por el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante el cual se establece la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en distintas rutas de las provincias de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas es ilegal, por desconocer el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002. Estos preceptos han establecido la participación ciudadana en las decisiones administrativas que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, entre los cuales se encuentra la

fijación de tarifas y tasas por servicios, así como la obligación de publicar la modalidad de participación ciudadana que se adoptará.

...

El argumento central del demandante, es que ninguna de estas modalidades se cumplió al momento de aprobarse la tarifa máxima del transporte colectivo en la Resolución AL-258, argumento que es refutado por el ente demandado, indicando que la actuación censurada se dictó con apego a la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, que establecen, respectivamente, la facultad de esta entidad de fijar y regular las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros en todas sus modalidades y formas, así como los parámetros para ajustar la tarifa de transporte colectivo fijada, y que los intereses de los usuarios en el proceso de toma de decisión de la tarifa impugnada estuvieron debidamente representados, en la medida que el representante de los usuarios, como miembro de la Junta Directiva, participó en su aprobación.

...

Así lo señaló con toda claridad esta Corporación Judicial, en sentencia de 7 de mayo de 2007, al examinar la legalidad de una Resolución de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en la que similarmente se aprobaba la tarifa máxima autorizada para otras rutas de transporte público colectivo, en circunstancias prácticamente idénticas a las que ahora nos ocupan, y en la que destacó lo siguiente:

‘Consecuentemente, la actuación del representante a nivel nacional de los usuarios del transporte público terrestre de pasajeros como miembro de la Junta Directa y participe en la emisión del acto impugnado, no puede catalogarse como la observancia de la modalidad contemplada en el numeral 4 del citado artículo 25, menos aún cuando no hay disposición alguna que estipule

entre sus atribuciones como miembro de dicha Junta velar por los intereses o derechos de los usuarios del transporte público terrestre en todo el territorio nacional.

En este sentido, debemos adicionar que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.

En el proceso objeto de análisis, las pruebas allegadas a los autos no demuestran que alguno de los sujetos arriba mencionados haya opinado o hecho alguna propuesta o sugerencia en torno a la fijación de la tarifa máxima que contempla el artículo primero de la Resolución N° AL-253 de 31 de octubre de 2005. Reiteramos, que lo que consta es que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre -como cuerpo colegiado que integra un ente administrativo- participó en los actos previos a la expedición de dicha Resolución, como lo es la reunión extraordinaria celebrada el 21 de octubre de 2005 en la cual acoge favorablemente el informe técnico que recomienda ajustes y equiparación de la tarifa en las rutas del transporte colectivo y selectivo.

La falta de adopción por parte de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de alguna de estas modalidades: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales; desconoce el contenido de las normas contempladas en el Capítulo VII de la Ley 6 de 22 de febrero de 2002,

denominado 'Participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades'.

En torno a este aspecto, debemos señalar que tanto la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Capítulo VII) como el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003 son normas especiales que regulan aspectos relacionados con la fijación de tarifas. La primera de estas disposiciones tiene una jerarquía superior a la segunda, pues recordemos que los decretos ejecutivos constituyen reglamentos en desarrollo de la Ley. En este sentido, el artículo 15 del Código Civil nos dice que 'Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicadas mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes'.

Dentro de este contexto, advertimos que no existe propiamente contradicción o incompatibilidad entre la Ley 6 de 2002 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003 sino la existencia de una regulación paralela en torno a cómo un funcionario debe proceder para fijar la tarifa por la prestación de un servicio. A razón de ello, la autoridad estaba obligada a cumplir tanto con el procedimiento establecido por la propia institución para fijar la tarifa de transporte colectivo como con el texto legal que tiene como fin que la ciudadanía intervenga en los actos administrativos que pudiesen mermar sus intereses o derechos.

Como deriva de lo expresado, el Director de la Autoridad del Tránsito previa emisión del acto impugnado, debió no sólo emplear la reglamentación contenida en el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, para la fijación de tarifas, sino también las disposiciones sobre participación ciudadana que consagra un texto de superior jerarquía, cual es la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

La no utilización por parte de la entidad demandada de alguna de las modalidades de

participación ciudadana para fijar la tarifa máxima en las distintas rutas de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas, para ceñirse únicamente a la aplicación de las disposiciones reglamentarias de que trata el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003, desatiende el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002 y acarrea la nulidad del acto administrativo demandado, por lo que así procede declararlo.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, el artículo primero de la Resolución AL-258 de 9 de noviembre de 2005, y ORDENA a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que subsane la omisión en que incurrió durante el trámite de fijación de la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en las rutas de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas.'

De lo anterior se desprende que, el ajuste en la tarifa de recolección de basura realizada por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito configura un acto de la administración pública que puede afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, y **por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales. Toda vez que, la participación ciudadana es un instrumento de gestión pública que permite el acceso de la colectividad en los gobiernos locales en la toma de decisiones, y manejo de sus recursos, permitiendo así la consolidación de la democracia.**

Cabe recalcar que este Tribunal ha señalado que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión específica, después de

haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.

En consecuencia, la **falta de adopción por parte del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito de alguna de las modalidades, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales para fijar un ajuste en la tarifa de recolección de basura viola el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, y por ende el artículo primero del Acuerdo Municipal Número 6 de 23 de febrero de 2012 es ilegal.**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 6 de 23 de febrero de 2012, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Así las cosas, este Despacho es del criterio que el argumento fundamental de la parte actora al explicar la forma en que se violaron las disposiciones legales; es decir, los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, gira en torno al incumplimiento del principio de legalidad y la vulneración del orden jurídico, ya que al parecer se desatendió la obligación de promover, las consultas ciudadanas necesarias para proceder a establecer las tarifas descritas en el literal "e" del artículo 72 y el numeral 8 del artículo 74 de la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, acusada de ilegal.

De igual manera, tal como se desprende de las constancias procesales contenidas en autos, la activadora judicial, propone la **nulidad total o absoluta** de la Resolución acusada de ilegal; sin embargo, después del análisis jurídico-factico realizado, este Despacho es del criterio que no existe una motivación específica que sugiera tal situación, ya que la **Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017**, es una norma aplicable en los actos administrativos concernientes a la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos de posesión, cuyo único cargo de

infracción que se infiere, es la fijación de las tarifas y tasas de servicios contenidas en los artículo 72 y 74 de la citada Resolución.

Lo anterior, nos lleva a la conclusión que el acto acusado de ilegal vulnera el debido proceso, **porque la Autoridad demandada, con prescindencia u omisión absoluta de lo establecido en la Ley 6 de 22 de enero de 2002, procedió a fijar unas tasas y tarifas de servicio, ello en atención a que el artículo 52 de la Constitución Política regula el principio de legalidad tributaria, el cual indica que “Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes”, de allí que se estima que incurrió en vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos, tal como está dispuesto en el numeral 1 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, que señala que:**

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


1. Cuando a si esté expresamente determinado por una norma **constitucional o legal.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de los planteamientos expuestos, estimamos que se ha incurrido en una infracción de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, razón or la que esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **QUE ES ILEGAL, solamente el literal “e” del artículo 72 y el numeral 8 del artículo 74 de la Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 10-19