

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número: 1049

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 8 de octubre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

La Licenciada Mónica Eugenia Ríos Urriola, actuando en representación del **Ministerio de Obras Públicas (MOP)**, solicita que se declaren nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, emitido por el **Concejo Municipal de Arraiján**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso

Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acuerdo acusado de ilegal.

La Licenciada Mónica Eugenia Ríos Urriola, quien actúa en representación del **Ministerio de Obras Públicas (MOP)**, demanda la nulidad del Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, *“Por el cual se declaran Ejidos Municipales las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial”*, emitido por el Concejo Municipal de Arraiján, el cual fue publicado en el ejemplar número 28477 de la Gaceta Oficial correspondiente al 5 de marzo de 2018; cuyo contenido literal es el siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. Declarar ejido Municipal las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el DISTRITO DE ARRAIJAN, para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

ARTÍCULO SEGUNDO. Autorizar al Alcalde para que realice todo trámite administrativo que corresponda a fin de solicite (sic) en nombre del Municipio de Arraiján se le adjudique a título gratuito el dominio de las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el

DISTRITO DE ARRAIJÁN para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

ARTÍCULO TERCERO. Esta resolución comenzará a regir a partir de su publicación.” (Cfr. Páginas 21 y 22 de la Gaceta Oficial 28477 de 5 de marzo de 2018 y foja 12 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la institución actora estima que los artículos 179, 181, 182 de la Ley 8 de 1956, que aprueba el Código Fiscal, el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006 “Que reforma la Ley 35 de 1978, que reorganiza el Ministerio de Obras Públicas y la Ley 94 de 1973, sobre Contribución por Valorización, el artículo 27 y numerales 1 y 5 del artículo 28 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, “Que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y el artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el régimen Municipal, los cuales dicen así:

De la Ley 8 de 27 de enero de 1956 (Código Fiscal).

“**Artículo 179.** Las solicitudes de los Municipios para que se les adjudique gratuitamente el dominio de tierras baldías necesarias para áreas y ejidos de sus poblaciones, serán dirigidas al Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual por conducto del funcionario encargado directamente del ramo de tierras, las sustanciará y resolverá”. (Texto tal como fue subrogado por el artículo 4 del Decreto de Gabinete 79 de 18 de diciembre de 1968. Gaceta Oficial 16,273 de 7 de enero de 1969).

...

Artículo 181. El Funcionario Sustanciador, después de recibir la solicitud, procederá a hacer los estudios necesarios en base a las cifras a que se refieren los acápites b) y c) del artículo anterior y a lo establecido en el artículo 140 de este Código y luego practicará una inspección ocular en la población respectiva, para definir los límites del área de la población tomando en cuenta las características físicas de la zona y las tendencias de crecimiento de dicha población.

El área de los ejidos se determinará de acuerdo con los resultados del estudio anterior y lo que establece el artículo 140 de este Código.

Para el mejor cumplimiento de este artículo, el Departamento de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Comisión de la Reforma Agraria, actuarán en forma conjunta y coordinada.” (Aparece tal como fue subrogado por el artículo 5 del Decreto de Gabinete 79 de 18 de diciembre de 1968. Gaceta Oficial 16,273 de 7 de enero de 1969).

“**Artículo 182.** En los planos que se levanten se hará la distinción entre la parte del área ocupada por los pobladores actuales y la destinada a los pobladores futuros y se señalará la extensión y el perímetro de los ejidos.” (Contenido normativo aparece tal como fue restablecido en su vigencia por el artículo 16 del Decreto Ley 12 de 20 de febrero de 1964. Gaceta Oficial 15,068 de 27 de febrero de 1964).”

De la Ley 11 de 27 de abril de 2006.

“**Artículo 4.** A efecto de garantizar la seguridad vial y del tránsito, se prohíbe la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación, en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional, que no constituyan infraestructura para los servicios públicos, la cual podrá realizarse mediante aprobación escrita en la forma que determine el Ministerio de Obras Públicas.”

De la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

“**Artículo 27.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre los intereses del particular.”

“**Artículo 28.** Son espacios públicos protegidos por el Estado, los bienes de su propiedad:

1. Las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular.

...

5. Las playas, las servidumbres, las orillas de los ríos y los cuerpos de agua públicos, los manglares, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales.”

De la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

“**Artículo 98.** Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo

reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejido, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo..."

III. Cargos de infracción y concepto de la Procuraduría de la Administración.

La Licenciada Mónica Eugenia Ríos Urriola, quien representa al Ministerio de Obras públicas (**MOP**), señala que el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, violan los artículos 179, 181 y 182 de la Ley 8 de 27 de enero de 1956, que aprueba el Código Fiscal; puesto que, en su opinión, al aplicar el citado acuerdo, el Municipio de Arraiján, está incumpliendo el procedimiento para las adjudicaciones de terrenos a los municipios, cuya finalidad es éstos adquieran tierras *baldías* necesarias para el crecimiento de sus poblaciones mediante la constitución de ejidos; pero el citado Acuerdo Municipal cuya nulidad se demanda pretende convertir áreas de uso público, como lo son las servidumbres viales, pluviales y costaneras del distrito de Arraiján en ejido Municipal, lo cual, a su criterio, es totalmente contrario al concepto contenido en la legislación (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indica la recurrente que del artículo 181 se deduce, que su objetivo es la creación de polígonos de terreno que se traspasan a los municipios para que éstos puedan desarrollarse y crecer hacia áreas que no les pertenecen y de las cuales no puede disponer (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

También afirma, que en cuanto al artículo 182 del Código Fiscal, el mismo se infringe en virtud que, esta norma establece que los planos de la constitución del ejido municipal deben mostrar el área ocupada, por los pobladores actuales y las destinadas a las pobladores futuros y además, la extensión y perímetros de los ejidos, tal como lo establece la norma citada para la constitución de los ejidos municipales. Sin embargo, el acto acusado de ilegal, convierte en ejido municipal las servidumbres viales, pluviales y costaneras del distrito de Arraiján, considerando que las servidumbres de

uso público no pueden ni podrán ser ocupadas por ningún poblador, actual o futuro (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, expresa que el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, infringe el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006; toda vez que, al declarar la constitución de un ejido sobre las servidumbres viales, pluviales y costaneras, se pretende, integrar dichas áreas al patrimonio municipal y reglamentar su dominio, lo cual resulta incongruente con la norma en referencia ya que ésta prohíbe la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

También advierte, que el acto acusado de ilegal, infringe los artículos 27 y 28 (numerales 1 y 5) de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones” en virtud que se pretende constituir en ejido municipal los espacios públicos descritos en los numerales antes citados del artículo 28 y que son protegidos por el Estado.

Indicó además, que No solo es deber del Estado Central, asegurar el destino del uso común de los espacios públicos, sino también de los municipios por razones de utilidad pública y porque son requeridos para el mantenimiento de las infraestructuras de carácter público (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por último, manifiesta la apoderada judicial de la entidad demandante que el artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se infringe de manera directa por el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, ya que busca disponer de áreas que están destinadas y son necesarias para diversos servicios de utilidad pública, ignorando con esta actuación el Concejo Municipal, la normativa que regula el uso de las servidumbres viales y pluviales del país; y sin tomar en cuenta, que el artículo 98 “Que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano”, señala el procedimiento que deben cumplir los municipios para vender o arrendar los bienes

municipales y como norma general, advierte que debe hacerse a través de licitación pública (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

De lo antes expuesto indica que en el caso de los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, los mismos podrán ser vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la ley y los acuerdos municipales y sin perder de vista, que todos los bienes municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán ser vendidos, de conformidad con la normativa vigente (Cfr. 9 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales analizaremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho procede a emitir su concepto en atención a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, queremos destacar, que una de las normas acusadas como infringidas, esto es, el artículo 181, fue modificado por el artículo quinto del Decreto de Gabinete 79 de 18 de diciembre de 1968. Por otra parte, el artículo 182, su vigencia fue restablecida por el artículo 16 del Decreto Ley 12 de 20 de febrero de 1964, ambos del Código Fiscal, y aprobado por la Ley 8 de 1956, se encuentran vigentes.

En ese mismo orden de ideas, y en lo que respecta al segundo párrafo del artículo 181 del Código Fiscal, hay que tomar en consideración que las competencias otorgadas por la ley en esta materia al entonces Ministro de Hacienda y Tesoro, pasaron al actual Ministerio de Economía y Finanzas y a la Comisión de Reforma Agraria, cuyas funciones fueron asumidas por la desaparecida Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Dichas dependencias fueron integradas e incorporadas a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, actual ente rector que coordina y colabora con las entidades municipales, en todo lo concerniente al traspaso de tierras estatales, para la constitución y ampliación de ejidos municipales.

Este Despacho debe señalar que a través de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), constituyéndola como la única titular y autoridad competente para la tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada, nacional o **municipal**.

En el numeral 16 del artículo 19 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, faculta al Administrador General a firmar traspasos de áreas de futuro desarrollo urbano, siempre que se cumplan con las especificaciones técnicas y requerimientos de instancias especializadas y de transparencia.

Una vez analizadas las normas desarrolladas por la actora y el contenido de la parte resolutive del Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, es necesario delimitar algunos aspectos importantes. Dentro del presente proceso, como por ejemplo, el concepto de ejido y quién es la autoridad competente para declarar la constitución o ampliación de un ejido. Veamos:

En atención a ello, nos referiremos para una mejor ilustración, al concepto de ejido. Veamos:

“El concepto de ejido, se entiende como tierras destinadas a núcleos urbanos, relativo a la extensión de la población, dado el alto índice de crecimiento poblacional, así se desprende del artículo 141 del Código Fiscal... A través del tiempo, el concepto ha tenido varias acepciones, aplicadas a cada época o momento histórico, como por ejemplo la que ofrece la Enciclopedia Jurídica OMEBA cuando define el Ejido como ‘En la legislación española, REGISTRO JUDICIAL. ENERO. 2002. 354 DEM. CONT. ADMINISTRATIVA DE NULIDAD proyectada en América por la conquista y colonización, existe como un ‘bien comunal’... ha sido definido por Roque Barcia, en su Diccionario General etimológico como ‘El campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra; es común para todos los vecinos y suele servir de era para descansar en ella las mieses y limpiarlas (Tomo IX, DRISKILL, S.A., Argentina, 1986, pág. 878)”.¹

Tal como se desprende de lo antes transcrito “ejido”, son tierras destinadas a núcleos urbanos, relativos a la extensión de la población, dado el alto índice de

¹ REGISTRO JUDICIAL. ENERO. 2002. 354 DEM. CONT. ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

crecimiento poblacional. Sin embargo, para la adjudicación a los municipios de ejidos, es necesario que se realicen una serie de procedimientos ante la autoridad competente, tal como lo señala el artículo 179 del Código Fiscal, mismo que señala:

“Artículo 179. Las solicitudes de los Municipios para que se les adjudique gratuitamente el dominio de tierras baldías necesarias para áreas y ejidos de sus poblaciones, serán dirigidas al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual por conducto del funcionario encargado directamente del ramo de tierras, las sustanciará y resolverá.”

Tal como se desprende de las constancias procesales constituidas en autos, el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, a través del cual el Concejo Municipal del distrito de Arraiján, **declaró** ejidos municipales las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras ese distrito para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial, el cual fundamentó en la Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.

En atención a lo expuesto, este Despacho considera pertinente hacer mención al artículo 17 de la Ley 106 de 1973, sobre “Régimen Municipal”, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 17. Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Formular, con la participación del alcalde y asesoría del Ministerio de Economía y Finanzas, la política de desarrollo del distrito y de los corregimientos.

2. Estudiar, evaluar y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales, que comprenderá el programa de funcionamiento y el de inversiones municipales para cada ejercicio fiscal que elabore el alcalde con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas. El programa de inversiones municipales será consultado con las juntas comunales respectivas.

3. Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes o servicios, en especial las que tiendan al desarrollo turístico,

industrial, agrícola y agropecuario y fomentar la creación de empresas privadas industriales y agrícolas.

4. Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas para la creación de empresas municipales o mixtas cuya finalidad sea la explotación de tierras o servicios.

5. Crear juntas o comisiones para la atención de problemas específicos del municipio, reglamentar sus funciones y aprobar sus presupuestos.

6. Crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que se disponga en la Constitución Política y las leyes vigentes.

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley.

8. Establecer los impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de administración, servicios e inversiones municipales.

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como demás terrenos municipales.

10. Crear y mantener empresas y servicios de utilidad pública en especial, agua, luz teléfono, gas, transporte, alcantarillado y drenaje, prestarlos ya sea directamente o en forma de concesión y, en este último caso, preferentemente mediante licitación pública o mediante acuerdo con otras entidades estatales. También podrá municipalizar los servicios públicos para prestarlos directamente.

11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción.

12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Órgano Ejecutivo.

13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos, vías públicas municipales con la base de planos reguladores.

14. Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones, y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

15. Reglamentar lo relativo a las obras de construcciones que se ejecuten en el Distrito, los servicios públicos y la publicidad

exterior, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, planificación y desarrollo urbano.

16. Ejercer las acciones constitucionales y legales a que haya lugar en nombre del Municipio y defensa de sus derechos.

17. Elegir de su seno al presidente y su vicepresidente, y elegir al secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al abogado consultor, al ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales y el abogado consultor del Municipio (sic).

18. Designar a sus representantes ante los organismos municipales, nacionales, e internacionales, según sea el caso.

19. Examinar las memorias e informes anuales que debe presentar el alcalde y demás jefes de dependencias municipales para adoptar las medidas más convenientes para beneficio del distrito y los corregimientos.

20. Deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del municipio y del corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva.

21. Dictar medidas para proteger y conservar el medio ambiente.

22. Servir de órgano de apoyo a la acción de Gobierno nacional en el distrito.

23. Elaborar los planes de ordenamiento territorial local y de desarrollo urbano a nivel local.

24. Dar posesión al alcalde el primer día de sesiones.

25. Ratificar el nombramiento del tesorero municipal que designe el alcalde.

26. Aprobar mediante acuerdo municipal el régimen de contrataciones del municipio y de ordenamiento territorial.

27. Ejercer las funciones de control y fiscalización de la gestión municipal.

28. Acreditar a los representantes de las juntas de desarrollo local que asistirán con derecho a voz a las sesiones del Concejo Municipal.

29. Autorizar las vacaciones, así como las licencias y salidas del territorio nacional del alcalde o del vicealcalde cuando sean mayores de cinco días. En ningún caso, el alcalde ni el vicealcalde podrán ausentarse simultáneamente del país.

30. Administrar los recursos que le sean asignados. Las partidas presupuestarias específicas asignadas a cada alcaldía serán administradas por ellas mismas.

31. Ejercer todas las demás señas por la Constitución política, las leyes y su reglamento.”

De lo transcrito, se observa que dentro de las funciones del Concejo Municipal, No se encuentra descrita la facultad de “declarar ejidos”, lo que establece es **“Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como demás terrenos municipales”**, contemplado en el numeral 9 del citado artículo.

Cabe resaltar que en el **“CONSIDERANDO”** del Acuerdo Municipal de 6 de febrero de 2018, acusado de ilegal se señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

- Con arreglo a lo normado en el **Artículo 180 del Código Fiscal**, el Concejo Municipal mediante Acuerdo dejará constancia de su decisión de **adquirir** dominio de las tierras y ejidos de la población respectiva.
- Que **son requisitos** para solicitar la adjudicación gratuita del dominio de tierras baldías, áreas y ejidos: constancia del número de habitantes del Distrito de la población cuya área y ejido se piden.
- Que por más de 20 años El municipio de Arraiján No ha solicitado adjudicación gratuita del dominio de área o ejidos del Distrito.
- Que se hace necesario reglamentar el dominio y el ordenamiento territorial de las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el DISTRITO DE ARRAIJAN para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro)

De lo anterior se observa que para la adjudicación o constitución de un ejido, el Municipio debió **solicitar** previamente a la autoridad competente, en este caso, a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que le adjudicara gratuitamente el dominio de los mismos; sin embargo, en el acto acusado de ilegal el Concejo Municipal de Arraiján en su **“CONSIDERANDO”** hizo alusión al artículo 180

del Código Fiscal, a través del cual se establecen una serie de requisitos, para la adjudicación gratuita del dominio de tierras baldías, áreas y ejidos. Veamos:

“Artículo 180. La municipalidad que haga la solicitud, deberá presentar los siguientes documentos debidamente autenticados:

a. Copia del Acuerdo del Consejo Municipal en que conste la decisión de adquirir el dominio de las tierras para área de ejidos de la población respectiva;

b. Constancia de número de habitantes de la cabecera del Distrito o de la población organizada cuya área y ejidos se piden; y

c. Constancia del número de casas de habitación que haya en el poblado de que se trata.

Los documentos a que se refieren los dos últimos acápite deberán ser expedidos por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República en base a los resultados del último censo.

Una segunda copia del acuerdo mencionado en el acápite a) de este artículo, deberá ser enviada a la Comisión de Reforma Agraria para su información.”

En ese mismo contexto, la norma antes transcrita va en concordancia con el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, la cual establece el procedimiento para la constitución o ampliación de los ejidos municipales, en las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masivas de tierras, cuyo contenido literal es el siguiente:

“Artículo 12. En las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, se observará el siguiente procedimiento de constitución o ampliación de ejidos municipales:

1. La solicitud presentada por el municipio, que incluye tanto la demarcación como la adjudicación del área ejidal, se someterá a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta solicitud será acompañada con el plano respectivo del área demarcada para futuro desarrollo urbano del municipio, así como el informe del agrimensor responsable del plano, en el que describirá el terreno e indicará sus linderos, su cabida y demás circunstancias de éste, que deberá cumplir con las normas establecidas por las entidades correspondientes, y con los otros documentos a los que se refiere el artículo 180 del Código Fiscal.

2. Una vez recibida la solicitud, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas verificará que cumpla con los requisitos establecidos para tal fin, y tendrá un plazo no mayor de quince días para realizar la inspección ocular en la

población respectiva, y de estar acorde con lo establecido en el plano presentado, procederá a aprobarlo.

3. Aprobado el plano del área solicitada, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, a través de las instancias respectivas, en un plazo no mayor de treinta días, ordenará la práctica del avalúo en el área que se traspasara al municipio.

4. Un extracto de la solicitud de constitución de nuevo ejido o ampliación de ejido constituido, así como del informe presentado por el agrimensor responsable, se hará público mediante edicto que se fijará por cinco días hábiles en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales y en la alcaldía respectiva, y copia de este se publicará un sola vez en la Gaceta Oficial, dejándose constancia en el expediente del cumplimiento de estos requisitos.

5. Cinco días después de la última publicación del edicto, si no ha habido oposición, se decretará la adjudicación definitiva al municipio del área ejidal solicitada, y se ordenará el otorgamiento de la escritura pública correspondiente.”

De las normas antes transcritas, se colige claramente que el Municipio de Arraiján, no es la autoridad competente para declarar, constituir o ampliar un ejido, ya que para el procedimiento de adjudicación de éstos, es necesario que el Concejo Municipal, autorice al Alcalde mediante Acuerdo Municipal, para solicitar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que le adjudique a esa entidad gratuitamente, el dominio de los mismos, pero para ello es necesario que se cumplan los requisitos ya mencionados y establecidos en los artículos 180 y 181 del Código Fiscal; y los señalados en el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, la cual establece el procedimiento para la constitución o ampliación de los ejidos municipales, ya citados.

En atención a lo expuesto, este Despacho considera que el Concejo Municipal de Arraiján al no ser la autoridad competente para declarar ejidos, infringió lo señalado en el artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo contenido literal es el siguiente:

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

1. Cuando así está expresamente determinado por una norma constitucional o legal;

2. **Si se dicta por autoridad incompetente;**

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 tributo fiscal, un cargo o causa distinto de aquellos que fueron formulados al interesado."

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que el Concejo Municipal de Arraiján, a través del Alcalde debió solicitarle a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que le adjudicará gratuitamente el dominio de los ejidos; y no proceder directamente a declarar mediante Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, ejidos municipales en las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras del distrito de Arraiján, sin antes, realizar el procedimiento administrativo establecido en los artículos 180 y 181 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, la cual establece el procedimiento para la constitución o ampliación de los ejidos municipales.

Por lo tanto, resulta evidente que el Concejo Municipal de Arraiján, no cumplió con el procedimiento administrativo correspondiente, infringiendo, además, el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio 2000, que establece los principios que informan el procedimiento administrativo general. La norma legal en cuestión señala lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a 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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y

Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

De la norma transcrita se infiere que las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada; y, sobre todo, de estricta legalidad, de manera que sus actuaciones se surtan conforme a la ley.

Ahora bien, al examinar el contenido de la disposición legal antes citada, resulta claro que dicha normativa se refiere, entre otras cosas, al debido proceso legal en materia administrativa, el cual no ha sido acatado por el Municipio de Arraiján al no ceñirse al procedimiento consignado en la Ley.

El concepto de debido proceso legal se encuentra recogido en la propia Ley de Procedimiento Administrativo General, es decir, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que lo define en su artículo 201 (numeral 31) de la siguiente forma:

"31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado **conforme a los trámites legales** (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa" (Lo destacado es nuestro).

Lo anterior, implica que el contenido fundamental de la garantía del debido proceso impone que todo el actuar de la Administración Pública se ajuste a trámites previamente fijados por la Ley o el reglamento, descartando cualquier posibilidad de actuaciones antojadizas o particulares por parte de los servidores públicos llamados a intervenir en un caso concreto.

Así, todos los actos administrativos deben expedirse en la forma prevista en la ley, y el procedimiento administrativo debe llevarse adelante con absoluto respeto de los trámites legales.

En ese sentido, tal y como ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Tercera, el principio del debido proceso se viola, entre otras cosas, cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del proceso, circunstancia que se ha configurado en el presente caso, pues, el Concejo Municipal de Arraiján, emitió un Acuerdo Municipal, donde declaró ejidos municipales, áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras del distrito de Arraiján, para el uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial, **sin ser la autoridad competente, para declarar un ejido municipal, obviando el procedimiento establecido en los artículos 179 a 181 del Código Fiscal y la Ley 24 de 5 de julio de 2006, la cual establece el procedimiento para la constitución o ampliación de los ejidos municipales.**

Las circunstancias anteriores configuran la infracción de los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que enuncia como vicio de nulidad absoluta la falta de competencia y la omisión de trámites fundamentales en la expedición de los actos administrativos.

En atención a las consideraciones expuestas, este Despacho solicita al Tribunal que declare que **NULO POR ILEGAL el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018**, emitido por el Concejo Municipal de Panamá; ya que infringe los artículos 179, 180 y 181 del Código Fiscal y los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la Ley 38 de v31 de julio de 2000.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General