

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1560

Panamá, 7 de noviembre de 2018

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Isidra Barrante Arosemena, actuando en representación de **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015; el Contrato de Compraventa de fecha 28 de septiembre de 2015, **emitida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Aguadulce**, y la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda de Circuito de Coclé, y que se hagan otras declaraciones

**Alegato de Conclusión.  
(Concepto).**

**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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Cuestión Previa.**

Este Despacho, reitera lo expresado en la Vista 461 de 3 de mayo de 2018, cuando advertimos que a nuestro juicio la acción presentada adolece de algunas deficiencias.

En ese sentido, consideramos que el actor incumplió con lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, de acuerdo con el cual toda demanda contencioso administrativa **debe contener “la expresión de las disposiciones que se**

**estimen violadas y el concepto de la violación**", lo que conlleva la realización de un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que, a través de ese ejercicio, la Sala Tercera pueda establecer si dicho acto es contrario o no a nuestro ordenamiento legal.

De lo anterior se desprende, que si bien el accionante estableció en el libelo de su demanda el punto VI denominado "Disposiciones Legales Infringidas y el Concepto de la Violación"; sin embargo, no hace de manera correcta el enunciado de cada una de las normas supuestamente infringidas, ni tampoco el correspondiente análisis de las mismas.

En ese sentido, podemos observar que el actor anunció como disposiciones infringidas los artículos 7, 8, 9, 10 y 13 del **Acuerdo Municipal 17 de 26 de febrero de 2009**, y los artículos 5, 9, 10 y 20 del **Acuerdo Municipal 75 de 18 de noviembre de 2008**; no obstante, no cita ninguna de esas disposiciones, ni mucho menos brinda una explicación individualizada del concepto de violación de las mismas (Cfr. fojas 12, 13 y 14 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, a criterio de esta Procuraduría, la demanda de plena jurisdicción presentada, tampoco cumplió con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, relativo a la enunciación de los hechos u omisiones fundamentales de la acción, en concordancia con el numeral 6 del artículo 665 del Código Judicial, al que nos remitimos por mandato expreso del artículo 57c de la referida Ley Contencioso Administrativa.

En efecto, y tal como lo advertimos, toda demanda que se presente ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo deberá contener los hechos u omisiones fundamentales de la acción; no obstante, si bien se observa en el apartado III del escrito de demanda bajo examen, la apoderada del actor

---

desarrolló la sección de su acción relativa a los "HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN", y que juicio de este Despacho, lo hizo de manera confusa e inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, se dedica a hacer una presentación de meras alegaciones sin detallar en qué consiste la ilegalidad de los actos acusados e, igualmente, se transcribe una serie de documentos ignorando con ello lo previsto por las normas citadas (Cfr. fojas 9 a 12 del expediente judicial).

De hecho, *"para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer donde se origina el vicio de ilegalidad"* (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

En ese sentido, el recurrente debió tomar en consideración que los hechos de la demanda, como se sabe, aluden a aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis de los actos que se impugnan.

Aunado a lo anterior, observamos que la acción estaba dirigida en contra de tres (3) actos administrativos distintos; a saber, la Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015; el Contrato de Compraventa de fecha 28 de septiembre de 2015, ambos emitidos por la Alcaldía Municipal del Distrito de Aguadulce, y la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaria Segunda de Circuito de Coclé, lo que no es posible, pues según lo ha indicado la jurisprudencia del Tribunal, el acto acusado debe ser individualizado, y de existir actos relacionados éstos se deben demandar por separado y, en todo caso, sería la Sala Tercera a la que le correspondería ordenar su acumulación.

---

## II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como se observó en la constancias procesales contenidas en autos, mediante la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, la Alcaldía Municipal del distrito de Aguadulce, resolvió declarar a **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, compradora legítima de un lote de terreno, con una superficie de mil trescientos diecisiete metros cuadrados con sesenta y nueve decímetros cuadrados (1,317.69 mt<sup>2</sup>), ubicado en Llano Sánchez, corregimiento el Roble, distrito de Aguadulce, segregado de la finca municipal 12131, inscrita en el Registro Público al Tomo 1743, Folio 220, provincia de Coclé, el cual se describe según plano 02014-30408, inscrito en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en la Dirección de Titulación y Regularización, el día 22 de julio de 2015 (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

Lo anterior obedeció, a que la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, mediante memorial de fecha 10 de febrero de 2015, solicitó la adjudicación a título de plena propiedad por venta, del lote de terreno señalado en el párrafo anterior y que, cumplido los trámites y habiendo lugar a la adjudicación definitiva, el Departamento de Ingeniería Municipal señaló el precio del lote en la suma de setecientos veinticinco balboas con catorce centésimos (B/.725.14), misma que fue pagada al Tesoro Municipal del distrito de Aguadulce (Cfr. fojas 95 – 106 del expediente judicial).

Posteriormente, y luego de la adjudicación por venta a la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, de la finca mencionada, se procedió a la firma del Contrato de Compraventa de 28 de septiembre de 2015 y a la elaboración de la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé (Cfr. fojas 27 a 30 y 108 del expediente judicial).

Así las cosas, y en atención a su disconformidad con la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, el Contrato de Compraventa y con la

elaboración de la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé, la apoderada judicial de **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón**, presentó ante la Sala Tercera la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fs. 3 a 19 del expediente judicial).

### **2.1 Posición de la parte actora.**

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, la apoderada judicial del accionante señaló que la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015, el Contrato de Compraventa y la elaboración de la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015**, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé, son ilegales, en virtud que, tales actos, **son producto de una cesión ilegal de derechos posesorios que mantenía Alicia Pinzón de Sarmiento, sobre la finca en disputa a la señora Eyda Iliana Sarmiento, sin consultarle a él, quien ha ocupado y vivido allí por más de cincuenta y dos (52) años (Cfr. foja 8 del expediente judicial).**

En efecto, precisó el actor, que ha vivido siempre y de manera permanente en ese lote de terreno, el cual fue dividido en dos para su titulación, la que fue realizada con toda premura para adjudicarlo, cambiando la fecha de los planos, y realizando en un solo día el contrato de venta y la escritura pública (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En ese sentido, sostuvo que en la forma en que fue adjudicado el lote de terreno, medió la mala fe, ya que a su criterio nunca se hizo una inspección ocular para verificar quién realmente ocupaba el terreno en mención y le daba mantenimiento, por lo que los actos acusados infringen el artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 7, 8, 9, 10 y 13 del Acuerdo Municipal 14 de 26 de febrero de 2009, y los artículos 5, 9, 10 y 20 del Acuerdo Municipal 75 de 18 de noviembre de 2008 (Cfr. foja 12-14 del expediente judicial).

## 2.2 Posición del Tercero en el Proceso. Eyda Iliana Sarmiento.

Así la cosas, en la Providencia de 16 de junio de 2017, que admitió la demanda en estudio, se ordenó correrle traslado a **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, por el término de cinco días, por lo que mediante el Edicto Emplazatorio 79 de 11 de octubre de 2017, la prenombrada fue emplazada a fin que compareciera a hacer valer sus derechos personalmente o por medio de apoderado judicial, en calidad de tercero interesado (Cfr. foja 79 y 124 el expediente judicial).

En ese orden de ideas y surtido los efectos del Edicto, la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, otorgó Poder Especial a la Firma de Abogados Pérez Broce & Pino-Pinot, para que la representara dentro del proceso de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, y quienes luego de recibir traslado de la demandada, presentaron escrito de contestación de la misma, en la cual negaron todos los hechos planteados, las pretensiones, las disposiciones legales supuestamente infringidas y el concepto de la violación, así como las pruebas presentadas y aducidas por el actor (Cfr. fs. 130 a 134 del expediente judicial).

Ahora bien, y en el marco de los criterios conceptuales expresados sobre el análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que la apoderada legal del accionante, como sustento de su pretensión, consideró que el Municipio de Aguadulce al emitir la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, el Contrato de Compraventa y la elaboración de la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé, infringió el artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los artículos 7, 8, 9, 10 y 13 del Acuerdo Municipal 14 de 26 de febrero de 2009, y los artículos 5, 9, 10 y 20 del Acuerdo Municipal 75 de 18 de noviembre de 2008; toda vez que, dicho Municipio al otorgar la adjudicación definitiva del globo de terreno

---

en disputa por medio de venta, viola los derechos subjetivos del señor **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón**.

Conforme a lo anterior, la apodera judicial indicó que dicha adjudicación afectó el derecho de su mandante, toda vez que no se cumplió con los mecanismos legales para la adjudicación de terrenos municipales establecidos en el Acuerdo Municipal 14 de 26 de febrero de 2009 (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Al respecto, indicó que en el Acuerdo de Contrato de Compra y Venta fechado 28 de febrero de 2015, se estableció que el Alcalde Municipal del distrito de Aguadulce Jorge Luis Herrera y el señor Tesorero Luis Carlos Ramos respectivamente, estaban facultados y autorizados para tal fin mediante el Acuerdo Municipal 6 de 30 de enero de 1995; sin embargo, dicho Acuerdo Municipal citado en la adjudicación, fue derogado por el Manual de Procedimientos 39 de 7 de diciembre de 1999 y el Acuerdo 14 de 26 de febrero de 2009, vigentes a la fecha (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Además indicó, en el libelo de la demanda, que la adjudicación impugnada es ilegal, pues al momento de proceder con la adjudicación definitiva del globo de terreno en disputa por medio de venta, se desconoció que era el señor **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón**, quien había ocupado el predio en disputa.

### III. Actividad Probatoria.

En este contexto y para efectos que se lograra una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por el actor con respecto a la presunta ilegalidad de la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, así como la del Contrato de Compraventa y de la elaboración de la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé, se observa que a través del **Auto de Pruebas 296 de 21 de septiembre de 2018**, se admitieron diversas pruebas documentales y de informe presentadas,

---

aducidas y propuestas tanto por la parte actora, como por la señora Eyda Iliana Sarmiento como tercera interesada, contenidas a fojas 205 a 213 del expediente judicial, que entre otras cosas, señalaron lo siguiente:

**De la parte Actora:  
(Documentales)**

“ ...

+

1. El Certificado de Persona Jurídica del Registro Público de Panamá 615111 de 12 diciembre de 2016, donde constan los datos de la Finca con Folio Real 30157912, con Código de Ubicación 2003, Sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Coclé (foja 20);

...

4. La Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, protocolizada por la Notaría Pública Segunda de la Provincia de Coclé, incluyendo la documentación que trae adjunta (fojas 27-32);

5. El documento que se denomina 'ARREDAMIENTO DE TERRENO', de la Ingeniería Municipal del Distrito de Aguadulce, llenado con los datos personales de la señora Alicia Esther Pinzón Vda. De Sarmiento (foja 33);

6. El Contrato de Arrendamiento 102-11 de 17 de agosto de 2011, suscrito entre la Alcaldía del Distrito de Aguadulce y la señora Eyda Iliana Sarmiento Pinzón (foja 35);

...

10. La factura de servicios de Acueducto y Alcantarillado 58965907, emitida por el Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales (foja 62);

11. La factura de Electricidad emitida, a nombre del señor Marco Antonio Sarmiento Pinzón, por Gas Natural Fenosa (foja 30);

...

26. El expediente que contiene el Proceso Civil de Desalojo, incoado por la señora Eyda Ileana Sarmiento contra el señor Marco Antonio Sarmiento Pinzón, del 18 de julio de 2012.

27. El expediente que contiene el Proceso de Lanzamiento por Intruso, incoado por la señora Eyda Ileana

Sarmiento contra el señor Marco Antonio Sarmiento Pinzón,  
del 1 de abril de 2016.

... (Cfr. fojas 205 a 207 del expediente judicial).

**(Documentos privados)**

1. El escrito de Solicitud de Adjudicación de Terreno Municipal del 10 de febrero de 2015, suscrita por la señora Eyda Iliana Sarmiento Pinzón, dirigido al Municipio del Distrito de Aguadulce, incluyendo la documentación que trae adjunta (fojas 39-59 del expediente judicial).

**(Dos declaraciones rendidas ante Notario)**

1. La Declaración Notarial Jurada de 29 de mayo de 2018, realizada por la señora Celestina Navarro Arroyo de Reyes ante la Notaría Pública Primera de Coclé (foja 158);

2. La Declaración Notarial Jurada de 30 de mayo de 2018, realizada por el señor Edwin Omar López Flores ante la Notaría Pública Primera de Coclé (foja 159).

... (Cfr. fojas 207-208 del expediente judicial).

**De la tercera Interesada:  
(Reconocimiento de contenido y firma)**

1. El documento que contiene una (1) cesión de derechos, suscrito por las señora Alicia Pinzón García y Eyda Iliana Sarmiento Pinzón, el 10 de agosto de 2011 (fojas 34 y 70). Se Ordena citar a la señora Alicia Pinzón García para que reconozca el contenido y firma de ese documento.

... (cfr. foja 208- 209 del expediente judicial).

Ahora bien, y respecto del análisis consignado en interés de la Ley, advertimos que tal situación cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, y con base al caudal probatorio contenido en autos, este Despacho es del criterio que no le asiste la razón a la parte actora, por las consideraciones que a continuación exponremos.

En ese contexto, y a juicio de esta Procuraduría, las pruebas practicadas dentro del proceso en estudio no son suficientes como para comprobar los hechos

que fundamentan la pretensión del actor, por lo que no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de las normas aplicables al caso.

Tal como se observa, el acto cuya nulidad se pretende, lo es la Resolución la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, emitida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Aguadulce, en la que se resolvió declarar a la Señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, compradora legítima de un lote de terreno, ubicado en Llano Sánchez, corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, y que fue segregado de la finca 12131, inscrito en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en la Dirección de Titulación y Regularización.

Como consecuencia de la citada Resolución y siguiendo con el procedimiento correspondiente, la señora **Sarmiento Pinzón** mediante memorial de 10 de febrero de 2015, solicitó a ese Municipio la adjudicación a título de plena propiedad por venta del precitado terreno, a lo cual el Departamento de Ingeniería Municipal procedió a señalar el precio del lote, mismo que fue pagado al Tesoro Municipal del ese distrito.

Posteriormente, y luego de haber cumplido con los trámites descritos, se procedió a firmar el Contrato de Compraventa entre el Municipio de Aguadulce y la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, contrato que fue elevado a Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda del Circuito de Coclé (Cfr. foja 108 del expediente judicial).

Cabe agrega, y tal como se desprende de las constancias procesales contenidas en autos, los trámites referentes al lote segregado de la finca 12,131, tomo 1,743, folio 220, con un área de 1,317.72m<sup>2</sup>, y que concluyeron con la adjudicación definitiva por venta, obedeció a una **cesión de derechos posesorios** que la señora Alicia Pinzón de Sarmiento otorgó a la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, sobre el mencionado lote.

---

En ese contexto, debemos destacar que el documento de **cesión de derechos posesorios**, suscrito entre las precitadas, fue objeto de una práctica de reconocimiento de contenido y firma de ese documento, fechado 10 de agosto de 2011, práctica que se desarrolló el día 16 de octubre de 2018, en la Sala Tercera, en comparecencia del Magistrado Sustanciador, y en la que se señaló lo siguiente:

“... ”

Acto seguido el Magistrado Sustanciador le pone de presente a la testigo el documento privado que cede a Eyda Iliana Sarmiento Pinzón, con cédula de identidad personal 2-94-1608, de los derechos posesorios del Globo de Terreno, ubicado en Llano Sánchez, Corregimiento del Roble, Distrito de Aguadulce, Coclé, segregado a la finca 12, 131, Tomo 1,743, Folio 220, con un área de 1,317.72m<sup>2</sup>, y que consta a fojas 34 y 70 del expediente, para su debido reconocimiento de contenido y de los documentos.- **Manifiesta el magistrado sustanciador que la señora con una voz taciturna dijo sí.** Sin embargo, el magistrado sustanciador deja constancia que el estado de salud y de dificultad, de movilidad y de visión y voz que la señora tiene es evidente, **pero se deja constancia de su comparecencia en el acto de reconocimiento del documento visible a faja 34 del expediente.**

...”

En ese sentido, y distinto a lo expresado por la parte actora al referirse que la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, como sus actos precedentes, son producto de una **cesión ilegal de derechos posesorios** que mantenía Alicia Pinzón de Sarmiento sobre el precitado lote, a juicio de este Despacho, y luego de analizadas las piezas procesales que contiene el documento privado de cesión y que, tal como lo señalamos, también se efectuó una diligencia de reconocimiento de contenido y firma, se advierte que dicho acto es conforme a derecho.

Visto lo anterior, y tal como se ha expuesto en las líneas precedentes, el acto que se demandó lo es la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, en la que se resolvió adjudicar definitivamente por venta, el lote segregado de la finca 12, 131, Tomo 1,743, Folio 220, con un área de 1,317.72m<sup>2</sup>, y en la

que se autorizó la señora Eyda Iliana Sarmiento Pinzón, para que continuara con los trámites relativos a la adjudicación sobre un lote de terreno del Municipio de Aguadulce.

Conforme advierte este Despacho, la resolución acusada en la presente demanda, fue expedida con ocasión de una solicitud interpuesta por la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, mediante la cual solicitó se le adjudique a título oneroso una parcela de terreno ubicada ubicado en Llano Sánchez, corregimiento del Roble, distrito de Aguadulce, Coclé.

Dentro de este contexto, al confrontar las violaciones alegadas y los argumentos que las sustentan con el acto que se demanda, este Despacho es del criterio que no le asiste la razón a la parte actora, puesto que luego de analizadas las piezas procesales que conforman el expediente, que ocupa nuestra atención, el acto cuya nulidad se pretende, se efectuó conforme a derecho.

En efecto, el documento privado que contiene la cesión de derechos posesorios suscrito entre la señora Alicia Pinzón de Sarmiento y **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, así como los documentos precedentes; es decir, la Resolución, acusada de ilegal, el Contrato de Compraventa y la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, extendida por la Notaría Segunda de Circuito de Coclé, fueron efectuadas conforme a las normas aplicables al caso; aunado a que la Escritura Pública 4310 de 28 de septiembre de 2015, es un documento público que hace fe de su otorgamiento, de su fecha y de las certificaciones que en ella haga el servidor que la expidió.

Finalmente, cabe reiterar la escasa **efectividad de los medios** ensayados por el demandante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción, esto obedece, entre otras cosas, a la no comparecencia de los testigos Celestina Navarro Arroyo de Reyes y Edwin Omar López Flores, a una

---

diligencia de ratificación de una Declaración Notarial Jurada, y propuestas por la parte actora, razón por la cual no fue posible efectuar la diligencia (Cfr. fojas 263 y 264 del expediente judicial).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que tiene que la parte actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón**; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL**, la **Resolución 46-2015 de 28 de septiembre de 2015**, emitida por la Alcaldía del distrito de Aguadulce y en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 128-17