

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 426

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá,** 30 de junio de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La Licenciada Argelis I. Tesis, en representación de **Juan de Hoyos Jaramillo**, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°75, 76 y 78 del 21 de junio de 1996 y otras emitidas por la **Alcaldía del Distrito de Portobelo**.

**Concepto.**

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

De conformidad con lo establecido en el numeral 4, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, procedemos a emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, que se ha dejado enunciado en el margen superior del presente escrito.

**I. En cuanto al petitum.**

El demandante, solicita a esa Augusta Corporación de Justicia, que previo los trámites de Ley declare lo siguiente:

1. Que son nulas por Ilegales las Resoluciones N°75, 76 y 78 del 21 de junio de 1996, la Resolución N°29 del 8 de abril de 1997 y la Resolución N°74 del 9 de junio de 1995, emitidas por la Alcaldía del Distrito de Portobelo.
2. Que como consecuencia de la Nulidad por ilegal de las resoluciones mencionadas, no se puede obligar a su mandante, ni a persona alguna a soportar el ejercicio

de derechos de posesión otorgado por la Alcaldía del Distrito de Portobelo en un área que se encuentra regida por una legislación especial y que se encuentra fuera de la entidad que otorgó el derecho posesorio acusado.

**II. Las normas que se aducen como infringidas y el concepto en que se dicen vulneradas, son las que a seguidas se copian:**

Según la apoderada legal del demandante se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 5, 13 y 17, de la ley 91 del 22 de diciembre de 1976, que son del tenor literal siguiente:

**"Artículo 5:** Confiéresele categoría de Conjuntos Monumentales a las áreas históricas de Portobelo, Panamá Viejo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, así como el Parque Nacional de Portobelo"

- o - o -

**"Artículo 13:** La recomendación de declaratoria de monumentos históricos dentro de los conjuntos monumentales tendrá los siguientes efectos:

a) Quedaran afectados por lo dispuesto en la legislación vigente en la materia.

b) No podrán ser cedidos o enajenarse bajo ningún título a personas particulares.

c) Sólo podrán realizarse en él obras de consolidación, conservación y restauración cuando la condición del monumento y una suficiente documentación de archivo así lo permitan y según lo establecido mediante acuerdos internacionales sobre la materia, siempre que se ajusten a las circunstancias ambientales e históricas de Panamá y hayan sido aprobadas y ratificadas formalmente.

**“Artículo 17:** El Instituto Panameño de Turismo y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, serán responsables por la promoción, conservación, manejo y uso del parque. Las responsabilidades de cada una de esas entidades serán establecidas mediante convenio entre el Ministerio y el Instituto Panameño de Turismo y se regirán por un reglamento que para la conservación, uso y manejo del parque dicten dichos organismos.”

Al explicar los conceptos de violación, la apoderada legal del demandante en lo medular señala, que el área interactiva del Parque Nacional Portobelo, posee una categorización especial, por lo que su uso debe ser ajustado específicamente a lo que permite la norma sustantiva. Aduce que se definen cuales son los efectos que se derivan de las condiciones de monumento histórico, aunado que la facultad de conservar y manejar estas áreas se le confiere a las instituciones que el mismo artículo define.

La Licenciada Tesis de igual forma, aduce como violados, los artículos 3, 5 y 7 de la Ley N°21 del 16 de diciembre de 1986, así como los artículos 3, 5, 8, 116 y 141 del Código Fiscal y los artículos 3, 17, 38, 39 y 42 de la Ley N°106 de 1973

#### **Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio respecto a las posibles infracciones a los textos de las normas citadas, previo análisis del acto acusado de ilegal, las disposiciones infringidas y sus conceptos, el cual externamos de inmediato.

A nuestro juicio, le asiste la razón a la apoderada legal del demandante, al acreditarse en el expediente que el Alcalde de Portobelo concedió derechos posesorios sobre bienes nacionales, lo cual le está vedado, al estar facultado este funcionario para reconocer derechos posesorios sobre terrenos municipales, de conformidad con los Acuerdos que dicte el Consejo Municipal, por consiguiente se viola el artículo 3 del Código Fiscal y el artículo 3 de la Ley N°106 del 8 de octubre de 1973, que son del tenor literal siguiente:

**"Artículo 3:** Son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular."  
(Código Fiscal)

- o - o -

**"Artículo 3:** Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República..." (Ley 106 de 1973)

La Ley N°91 de 22 de diciembre de 1976, al referirse al Parque Nacional Portobelo, establece entre los efectos de la recomendación de declaratoria de monumentos históricos dentro de los conjuntos monumentales, que no podrán ser cedidos o enajenarse bajo ningún título a personas particulares.

Por su parte el artículo 17 de la ley 91 de 1976, tal y como afirma la demandante, señala que corresponde al Instituto Panameño de Turismo y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (hoy día, Autoridad Nacional

del Ambiente), la responsabilidad de la promoción, manejo, conservación y uso del parque.

No podemos obviar, que la Ley N°91 de 22 de diciembre de 1976, "Por el cual se regulan los Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá" en su artículo 22 hace referencia a el área que comprende "el Conjunto Monumental Histórico de Portobelo", estableciendo en el artículo 23, que para los efectos del artículo 22 de la ley in examine, se crea un radio de protección alrededor del conjunto Monumental Histórico y que incluirá la bahía, estableciendo los linderos y descripción.

Por su parte, el artículo 28 de la Ley N°91 de 1976, prohíbe toda ocupación humana dentro de los Monumentos Históricos, excepto la necesaria para la administración, conservación y vigilancia de dichos monumentos.

En caso similar al que nos ocupa los Magistrados que integraban la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 23 de julio de 1996, en lo medular se pronunciaron de la siguiente manera:

"Por razones de economía procesal la Sala estima que debe confrontar el acto acusado, en primer lugar, con el artículo 3 del Código Fiscal, en relación con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973. En el artículo 3 del Código Fiscal se define como bienes nacionales, los pertenecientes al Estado y los de uso público, y los existentes dentro del territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. Como por medio del artículo único de la

resolución impugnada se resuelve conceder derechos posesorios sobre mejoras en bienes nacionales, y el Alcalde Municipal de Portobelo no está facultado para disponer de los mismos, a juicio de la Sala le asiste la razón a la parte demandante cuando alega que el acto impugnado viola el artículo 3 del Código Fiscal. El Alcalde de Portobelo no puede reconocer derechos posesorios en bienes nacionales cuya adjudicación, en caso de proceder, corresponde a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 139 del Código Agrario y los numerales 1 y 8 del literal a) del artículo 12 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973.

Por las mismas razones, se considera infringido el artículo 3 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, norma de carácter general que ordena a las autoridades municipales que deben cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Ahora bien, el acto impugnado, la Resolución N°42 de 20 de agosto de 1992, contiene dos considerandos que se refieren a mejoras construidas sobre un lote de terreno nacional y así resuelve.

De acuerdo con el artículo 139 del Código Agrario se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales que cumplan con su función social, y este reconocimiento compete a la Comisión de Reforma Agraria de conformidad con el artículo 12(a) 1° y 8°) de la Ley 12 de 1973.

El señor Alcalde sólo tiene facultad para reconocer derechos posesorios sobre terrenos municipales, de conformidad con los acuerdos que dicte el Consejo Municipal al efecto. Por tanto, al confrontar el acto impugnado con el artículo 3 del Código Fiscal, en relación con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, se ha determinado la ilegalidad del acto impugnado, y así debe declararse.

Ante esta realidad se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como violadas.

El demandante pretende que además de la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado se declare: a) que el señor Efraín Hallax Ledezma, a favor de quien el Alcalde Municipal de Portobelo resolvió reconocer derechos posesorios, 'debe abstenerse de realizar la construcción pretendida' sobre el lote de terreno en disputa; b) que su mandante ni ninguna otra persona está obligada 'a soportar una construcción realizada en un área en la cual dicha actividad está literalmente prohibida por ley'; y c) que Efraín Hallax Ledezma carece absolutamente de derechos de posesión sobre el mencionado lote de terreno.

El fin de los procesos contencioso-administrativos de nulidad, como el que nos ocupa, es únicamente la preservación del orden jurídico y sólo procede declarar la nulidad de los actos ilegales a diferencia de los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción, en los cuales, además de anularse el acto impugnado, por ilegal, puede demandarse el restablecimiento de derechos subjetivos violados.

Por lo expuesto, las declaraciones a que nos hemos referido deben negarse.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA NULA, POR ILEGAL, la Resolución N° 42 de 20 de agosto de 1992, expedida por el Alcalde Municipal del Distrito de Portobelo y NIEGA las otras declaraciones pedidas."

Para concluir, podemos señalar que las resoluciones N°75, 76 y 78 de 21 de junio de 1996; 29 de 8 de abril de 1997, y la N°74 de 9 de junio de 1995, emitidas por la

Alcaldía del Distrito de Panamá, violan el artículo 3 del Código Fiscal, el artículo 3 de la Ley 106 de 1973 y los artículos 5, 13 y 17 de la Ley N°52 de 1976.

De la forma expuesta contestamos el traslado de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Licenciada Argelis Tesis T., en representación de Juan de Hoyos Jaramillo, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°75,76 y 78 del 21 de junio de 1996, la Resolución N°29 del 8 de abril de 1997 y la Resolución N°74 del 9 de junio de 1995, dictadas por la Alcaldía del Distrito de Portobelo.

**Pruebas:** De las documentales presentadas, aceptamos aquellas que se encuentren debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo relacionado con este proceso, que puede ser solicitado al señor Alcalde de Portobelo.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/4/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General