

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 427

Panamá, 30 de junio de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La firma forense Berroa, Díaz & Guerrero, actuando en representación de **José Antonio Montilla Franco, Manuela Franco Moreno y Román Franco Moreno**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución CH-SF-RA número 350 de 6 de agosto de 2004, emitida por el **Concejo Municipal de San Félix** y que se hagan otras declaraciones.

**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 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. Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por la firma forense Berroa, Díaz & Guerrero, actuando en representación de **José Antonio Montilla Franco, Manuela Franco Moreno y Román Franco Moreno**, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución CH-SF-RA número 350 de 8 de octubre de 2004, emitida por el **Concejo Municipal de San Félix**, a través de la cual se segregó de la finca 18090, tomo 664, folio 414, inscrita en el Registro Público, en la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí, a nombre del municipio de San Félix, **un lote de terreno identificado con el número (0070)**, con una superficie de mil setecientos ochenta y ocho punto ochenta y cinco metros cuadrados (1,788.85 M<sup>2</sup>); de igual

manera, en el mismo acto administrativo **se adjudicó dicho lote a Oswaldo Augusto Franco Moreno** (Cfr. fojas 24 a 26 del expediente judicial).

## **II. Antecedentes.**

Según consta en autos, el Concejo Municipal del distrito de San Félix aprobó el Acuerdo Municipal número 7 de 17 de septiembre de 2003, mediante el cual se adoptó un procedimiento especial de adjudicación que beneficiaba a los ocupantes de lotes de terreno ubicados en ese distrito, con la intención que en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), se llevase a cabo un proceso de titulación masiva en las áreas y ejidos municipales que fueron traspasados por la Nación a dicho municipio, para conservar, mejorar, y asegurar la tenencia de las tierras en dicha región (Cfr. foja 24 del expediente judicial y fojas 74 a 78 de la Gaceta Oficial 24,912 de 20 de octubre de 2003).

En el acuerdo en referencia, el Concejo Municipal del distrito de San Félix **facultó** al Presidente de ese cuerpo edilicio y al Alcalde, para que, en su nombre y representación, firmaran las resoluciones de adjudicación de los lotes de terreno a favor de sus ocupantes, de conformidad con la información levantada por la anterior Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, como entidad ejecutora del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), y al Secretario del Concejo para certificar la autenticidad de las firmas para su inscripción en la Sección de la Propiedad del Registro Público de Panamá (Cfr. fojas 74 a 78 de la Gaceta Oficial 24,912 de 20 de octubre de 2003).

En el contexto indicado, **Oswaldo Augusto Franco Moreno** solicitó ante el Municipio de San Félix, la adjudicación de un lote de terreno a segregarse de la finca 18090, ubicado en el corregimiento del mismo nombre en la provincia de Chiriquí (Cfr. foja 24 y 25 del expediente judicial).

La petición anterior fue atendida por el referido Municipio por medio de la Resolución CH-SF-RA número 350 de 8 de octubre de 2004, a través de la cual

adjudicó a **Oswaldo Augusto Franco Moreno** el predio solicitado por una suma de doscientos sesenta y ocho balboas con treinta y tres centésimos (B/.268.33); resolución que fue inscrita en el Registro Público el 25 de noviembre de 2004 (Cfr. fojas 23 a 26 del expediente judicial).

Con posterioridad, **José Antonio Montilla Franco, Manuela Franco Moreno y Román Franco Moreno**, presentaron la acción de nulidad que ocupa nuestra atención aduciendo que la resolución impugnada infringe una serie de normas de nuestro ordenamiento jurídico (Cfr. fojas 1 a 22 del expediente judicial).

Sobre el particular, conviene precisar que según indican los recurrentes en su demanda, ellos forman parte de un mismo núcleo familiar y son los herederos naturales de Juan Franco (q.e.p.d) y Juliana Moreno (q.e.p.d); personas que en vida ejercieron la posesión con ánimo de dueño sobre el predio que fue adjudicado a título individual a **Oswaldo Franco Moreno** (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Los actores estiman que el acto impugnado infringe las siguientes normas:

**A.** El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, sobre el procedimiento administrativo en general, según el cual, ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial);

**B.** Los siguientes artículos del Acuerdo Municipal número 7 de 17 de septiembre de 2003, emitido por el Concejo Municipal del distrito de San Félix, provincia de Chiriquí, que establece el procedimiento para la adjudicación de lotes de terreno en ese distrito, conforme a la metodología única del Programa Nacional de Administración de Tierras:

**b.1** Los numerales 1, 2 y 3 del artículo sexto, los que, en su orden, disponen que en la Alcaldía del distrito de San Félix se tramitarán las solicitudes de adjudicación en base a la ficha catastral de la persona natural o jurídica que ocupe el predio a titularse y el plano aprobado por la anterior Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; la indicación que el Alcalde comunicará al Concejo Municipal sobre la tramitación de la adjudicación de lotes de terreno; y el señalamiento que dicha adjudicación se hará mediante Acuerdo Municipal, el cual incluirá, entre otras cosas, las generalidades del solicitante, el número de plano y de lote; y el requerimiento que dicho acuerdo se publique en la Secretaría del Concejo Municipal por diez (10) días calendario y una sola vez en la Gaceta Oficial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 (Cfr. fojas 16 a 18 del expediente judicial); y

**b.2** El artículo séptimo el cual precisa que una vez vencido el término establecido en el artículo anterior sin que se haya presentado oposición a la adjudicación de un lote de terreno, el Alcalde y el Presidente del Consejo Municipal de San Félix emitirán una resolución de adjudicación al peticionario (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial); y

**C.** Los artículos 415 y 417 del Código Civil que, en su orden, establecen que la posesión es la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y el hecho que los actos puramente facultativos y los de mera tolerancia no pueden servir de fundamento para la adquisición de la posesión legítima por parte de la persona que los ejecuta con el consentimiento del poseedor (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar sus pretensiones, la firma forense que representa a **José Antonio Montilla Franco, Manuela Franco Moreno y Román Franco Moreno**

afirma que al emitir la Resolución CH-SF-RA número 350 de 6 de agosto de 2004, el **Concejo Municipal de San Félix** infringió las disposiciones citadas en el apartado anterior, puesto que, según expresa, adjudicó el lote de terreno anteriormente descrito a **Oswaldo Franco Moreno** sin que se cumplieran los trámites establecidos en los artículos 6 y 7 del Acuerdo Municipal número 7 del 17 de septiembre de 2003 (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

En tal sentido, los recurrentes sostienen que la resolución objeto de reparo fue dictada sin que se emitiera el Acuerdo Municipal al que aluden dichas normas, mediante el cual se autorizaba la adjudicación respectiva y donde se hicieran constar las generalidades del solicitante, el número de plano y de lote, la superficie y el precio del mismo. Aduce igualmente, que no se realizó la publicación de dicho Acuerdo Municipal en un lugar visible de la Secretaría del Concejo y tampoco en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 15 a 19 del expediente judicial).

También advierten que no debió accederse a la solicitud de **Oswaldo Franco Moreno**, habida cuenta de que si éste ocupaba el predio adjudicado, ello ocurría por un acto de tolerancia de sus hermanos con quienes había llegado al acuerdo de permanecer en el mismo como custodio. En tal sentido, expresan que a la luz de las normas del Código Civil ya indicadas, los actos facultativos o de mera tolerancia no le daban el derecho a adquirir el bien ocupado (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

Visto lo anterior, se tiene que los cuestionamientos de los recurrentes en relación con la resolución objeto de impugnación giran en torno al supuesto incumplimiento por parte del Municipio de San Félix, de los trámites necesarios para poder llevar a cabo una adjudicación a favor de **Oswaldo Franco Moreno**, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo número 7 de 17 de septiembre 2003, y en la supuesta ausencia de un derecho de posesión de éste último que lo

que facultara para solicitar la adjudicación del predio al que ya hemos hecho referencia.

En este escenario y para efectos de lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por los demandantes con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución CH-SF-RA número 350 de 6 de agosto de 2004, emitida por el Concejo Municipal de San Félix, este Despacho advierte la necesidad de **revisar** las actuaciones **que componen el expediente administrativo, el cual no ha sido incorporado en esta etapa del proceso, así como también otros medios de convicción que pudieran presentarse; ya que las pruebas aportadas por los recurrentes junto a la demanda no son suficientes** para comprobar los hechos que fundamentan su pretensión, por lo que, en este momento, no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de las normas aplicables al caso en estudio.

En consecuencia, el **concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretario General**