

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 461

Panamá, 3 de mayo 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 Notaria Segunda de Circuito de Coclé, 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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos existentes entre **Marcos Antonio Sarmiento Pinzón** y **Eyda Elena Sarmiento Pinzón**.

I. Cuestión Previa.

Aun cuando el rol de este Despacho, específicamente en el proceso que se analiza, es el de actuar en interés de la ley, consideramos prudente explicar que la acción que ocupa nuestra atención, 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 anuncia 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 este Procuraduría, la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, tampoco cumple 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 135.

En efecto, es necesario advertir, que 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", a 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.

Finalmente, observamos que la acción está 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 de la Sala Tercera, el acto acusado debe ser individualizado, y de existir actos relacionados estos se deben demandar por separado y, en todo caso, sería la Sala Tercera a la que le correspondería ordenar su acumulación.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de **Marco Antonio Sarmiento Pinzón**, invoca la violación de las siguientes normas:

A. Artículo 52, (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativo a los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos, que impliquen la violación del debido proceso (Cfr. fs. 12 del expediente judicial);

B. Los artículos 7, 8, 9, 10 y 13 del Acuerdo Municipal 14 de 26 de febrero de 2009, relativos, en su orden, a la tramitación o procedimiento de adjudicación de lotes de terrenos dentro del distrito de Aguadulce, conforme a la metodología única del Programa Nacional de Administración de Tierras (Pronat) (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial);
y

C. Los artículos 5, 9, 10 y 20 del Acuerdo Municipal 75 de 18 de noviembre de 2008, relativos, en su orden, a las disposiciones de venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y tierras municipales, así como de los requisitos comunes y los procedimientos para la adjudicación de tierras municipales (Cfr. fs. 13 a 14 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Mediante **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 mt²), 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 obedece, 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 centavos (B/.725.14), mismo que fueron pagados al Tesoro Municipal del Distrito de Aguadulce (Cfr. fojas 95 – 106 del expediente judicial).

Posteriormente, luego de la adjudicación por venta de la finca mencionada a la señora Eyda Iliana Sarmiento Pinzón, 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).

Ahora bien, 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 de la Contencioso Administrativo y Laboral, la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fs. 3 a 19 del expediente judicial).

IV. 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 52 años (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

En efecto, precisa 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, sostiene que en la forma en que fue adjudicado el lote de terreno, ha mediado dolo y mala fe, ya que a su criterio nunca se hizo una inspección ocular para verificar quien realmente ocupada el terreno en mención y le daba mantenimiento, al mismo 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).

V. Posición del Tercero en el Proceso. Eyda Iliana Sarmiento

Tal como consta en autos, mediante **Providencia de 16 de junio de 2017**, misma que admitió la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, se ordenó correrle traslado a **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, por el término de cinco días (Cfr. foja 79 del expediente judicial)

Así las cosas, mediante Edicto Emplazatorio 79 de 11 de octubre de 2017, la prenombrada fue emplazada a fin de que compareciera a hacer valer sus derechos, personalmente o por medio de apoderado judicial, en calidad de tercero interesado (Cfr. foja 124 el expediente judicial).

De lo anterior, y surtido los efectos del Edicto, la señora **Eyda Iliana Sarmiento Pinzón**, otorgó Poder Especial a la Firma de Abogados Pérez Broce & Pino-Pinot, a fin de 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 actora (Cfr. fs. 130 a 134 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría observa que la apoderada legal del accionante, como sustento de su pretensión, considera 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, 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, y en ese sentido indica que el Acuerdo de Contrato de Compra y Venta fechado 28 de febrero de 2015, establece que el Alcalde Municipal del Distrito de Aguadulce Jorge Luis Herrera y el señor Tesorero Luis Carlos Ramos respectivamente, fueron autorizados mediante el Acuerdo Municipal 6 de 30 de enero de 1995; no obstante, según indica el Acuerdo 6 mencionado en dicha 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).

El actor también aduce que la adjudicación impugnada es ilegal pues desconoció que era él quien había ocupado el predio en disputa.

En este contexto y para efectos de lograr 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, **esta Procuraduría advierte la necesidad de revisar las actuaciones en cuanto a la adjudicación, así como las demás pruebas que las partes involucradas estimen pertinentes.**

Conforme a lo anterior, y respecto del análisis que este Despacho ha de consignar en interés de la Ley, advertimos que tal situación únicamente puede constatarse por medio de una inspección pericial con asocio de peritos topógrafos, que deben ser designados por las partes, a fin de determinar la ocupación del globo de terreno adjudicado, los colindantes, puntos y mojones fijados, la declaración de testigos con el fin de de corroborar los hechos señalados por las partes; así como los demás medios probatorios que tengan a bien utilizar estas.

En ese contexto y como quiera que las pruebas aportadas por el recurrente no son suficientes para comprobar los hechos que fundamentan su pretensión, 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
Secretaria General