

10 de octubre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

La Lcda. Virna J. Ayala, en representación de **Fernando José Martínez Taboada**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1 de 6 de enero de 1997, dictada por la Alcaldía del Distrito de Portobelo.

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

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, procedemos a emitir concepto en el proceso contencioso administrativo de Nulidad, enunciado en el margen superior del presente escrito.

I. Lo que se pretende:

A través de la demanda contencioso administrativa de Nulidad presentada, la apoderada judicial del señor Fernando José Martínez Taboada, persigue que Vuestra Honorable Sala Tercera realice las siguientes declaraciones:

"PRIMERO: Que es ilegal la Resolución No. 01 de la Alcaldía del Distrito de Portobelo, de fecha 6 de enero de 1997, por medio del cual se concede DERECHO POSESORIO a la señora YOLANDA ESTHER CHANG CHEN, de las mejoras de un lote de terreno Nacional ubicado en la comunidad de la GUAIRA, Corregimiento de ISLA GRANDE, jurisdicción de Portobelo.

SEGUNDO: Que como consecuencia de lo anterior pedimos la correspondiente declaración de nulidad por Ilegalidad de la Resolución No. 01 de fecha 6 de enero de 1997, dictada por el Alcalde del Distrito de Portobelo." (Ver foja 5)

II. Acto acusado como ilegal:

El acto administrativo demandado como ilegal, lo constituye la Resolución No. 1 de 6 de enero de 1997, en virtud de la cual, la Alcaldía Municipal del Distrito de Portobelo, provincia de Colón, concede derecho posesorio a la señora Yolanda Esther Chang Chen, de las mejoras de un lote de terreno Nacional ubicado en la comunidad de la GUAIRA, Corregimiento de ISLA GRANDE, jurisdicción del Distrito de Portobelo, y cuya copia autenticada es visible a foja 1 del expediente judicial.

III. La norma legal que se aduce infringida y el concepto en que se dice vulnerada, es el que a seguidas se copia:

Según la apoderada legal del demandante se ha infringido el artículo 13 de la Ley No. 91 de 22 de diciembre de 1976, que es del tenor literal siguiente:

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

...

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

La Lcda. Ayala, señala que esta regulación establece que los Conjuntos Monumentales históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, no podrán ser cedidas o enajenadas bajo ningún título a personas particulares; sin embargo, el Alcalde de Portobelo, mediante la resolución acusada de ilegal concedió derechos posesorios sobre este lote de terreno a favor de la señora Yolanda Esther Chang Chen, infringiendo la ley de forma directa por comisión. (Ver foja 7).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Luego del examen de la norma legal que se estima infringida y el concepto de la violación expuesto por la demandante este Despacho considera que le asiste la razón al demandante, por las razones que a seguidas se copian:

A fojas 2 y 3 del expediente judicial se acredita que el Alcalde de Portobelo concedió derechos posesorios sobre bienes nacionales, lo cual le está vedado, ya que la Ley No. 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.

No podemos obviar, que la Ley No. 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 al 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 No. 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 este sentido, vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 23 de julio de 1996, expresó lo siguiente:

"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 No. 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 No. 42 de 20 de agosto de 1992, expedida por el Alcalde Municipal del Distrito de Portobelo y NIEGA las otras declaraciones pedidas."

Por lo expuesto, consideramos que le asiste la razón al demandante, toda vez que el Alcalde Municipal de Portobelo, a través de la Resolución impugnada, concede derechos posesorios a la señora Yolanda Esther Chang Chen sobre terrenos ubicados en la Guaira, Corregimiento de Isla Grande, Distrito de Portobelo, mismos que se encuentran dentro de los límites del Parque Nacional de Portobelo, tal como consta en la certificación No. DT-PNP-008-97 de 19 de febrero de 1997, del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables,

visible a foja 2 y 3 del expediente judicial; motivo por el cual consideramos ilegal esta concesión municipal de derechos posesorios.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare nula, por ilegal, la Resolución No. 01 de 6 de enero de 1997, dictada por el Alcalde Municipal del Distrito de Portobelo.

Derecho: Aceptamos el Invocado.

Pruebas: Aceptamos las copias debidamente autenticadas.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

AMdeF/8/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Derechos posesorios
Terrenos.
Parque Nacional de Portobelo.