

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 996

Panamá, 28 de julio de 2021

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

La Licenciada Dayana Quintero Miranda, actuando en nombre y representación de la **Pedro Pablo Montenegro Araúz**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 33 de 15 de marzo de 2006, emitido por el **Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro**.

**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 la acción descrita en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

Esta Procuraduría advierte que dentro de la acción que nos ocupa la parte demandante solicita a la Sala Tercera no solo la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal atacado, sino que además hace una serie de peticiones que denotan una restauración de derechos subjetivos, al tiempo que el propio acto administrativo impugnado es de carácter individual, puesto que no tiene un alcance general o de naturaleza impersonal.

Cabe recordar que la acción de nulidad lo que busca es restablecer el orden jurídico abstracto, y por tanto la cuestión es de puro derecho. Lo fundamental es determinar si el acto que se ataca realmente vulnera el ordenamiento jurídico, sin entrar a examinar si afecta derechos subjetivos.

La situación antes expuesta ya fue advertida por el Magistrado Sustanciador en el Auto de 26 de julio de 2019, visible de fojas 53 a 55, mediante el cual se inadmitió

la acción en estudio. Sin embargo, el resto de los magistrados que componen la Sala Tercera, al resolver el recurso de apelación en contra de la no admisión, revocaron dicha decisión, argumentando que si bien un elemento que ayuda a diferenciar entre las acciones de plena jurisdicción y nulidad es determinar si el acto es de carácter general o individual, esta diferenciación no es de carácter absoluto, pues se acepta la posibilidad de demandar a través de una acción de nulidad un acto de carácter particular siempre que no implique el restablecimiento de un derecho subjetivo, y cuando el demandante no sea la persona a quien el acto le ha creado una situación jurídica particular (Cfr. fojas 91-92 del expediente judicial).

Habiendo aclarado lo anterior, este Despacho procederá a emitir su concepto de ley.

## **II. Actos acusados de ilegal.**

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, el actor busca obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acuerdo N° 33 de 15 de marzo de 2006, emitido por el Concejo Municipal de Bocas del Toro, a través del cual dicho municipio aprobó la solicitud de compra de un lote de terreno de su propiedad a favor de Enrique Leopoldo Archibold (Cfr. fojas 3 y 14 del expediente judicial).

El recurrente ha solicitado de igual manera a la Sala Tercera la declaratoria de nulidad de la compraventa descrita en el párrafo anterior, contenida en la Escritura Pública N° 790 de 30 de septiembre de 2013, emitida por la Notaría Primera del Circuito de Bocas del Toro, así como también que se ordene al Registro Público la cancelación de la inscripción o cualquier otro acto de venta o traspaso que guarde relación con la finca objeto de la compraventa antes referida (Cfr. fojas 3-4 y 31-33 del expediente judicial).

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

La apoderada judicial del accionante considera que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones legales:

**A.** Los artículos 69 (numeral 1), 105 y 106 de la Ley 106 de 1973, los cuales señalan, en ese orden, cómo está compuesto el patrimonio municipal, y entre éstos, se mencionan a las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puestos, entre otros; que los bienes municipales no podrán enajenarse, ni gravarse ni arrendarse en ninguna forma; y que los bienes que por su función estén destinados a un objeto especial no podrán tener otra finalidad (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

**B.** El artículo 333 del Código Civil, el cual establece que son de uso público en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los propios municipios (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

**C.** Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen, en ese orden, los principios que informan al procedimiento administrativos y; las causales que provocan la nulidad absoluta de los actos administrativos (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

#### **IV. Breves antecedentes del caso y concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según las constancias que reposan en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Acuerdo N° 33 de 15 de marzo de 2006, emitido por el Concejo Municipal de Bocas del Toro, a través del cual dicho municipio aprobó la solicitud de compra de un lote de terreno de su propiedad a favor de Enrique Leopoldo Archibold (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Para la parte recurrente, el lote de terreno mencionado en el párrafo anterior no puede ser objeto de apropiación privada, puesto que el mismo es contrario al artículo 258 de la Constitución Política y al artículo 105 de la Ley 106 de 1973, ya que el terreno en cuestión comprende ribera de mar y por tanto su uso es público (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).



Al explicar su pretensión, la parte actora indica que la compraventa autorizada mediante el acto acusado es sobre un terreno de uso público, el cual no puede enajenarse ni gravarse en ninguna forma; que la ley municipal establece que ningún municipio puede vender un espacio de uso público, como lo son las riberas de playa y mar; que el terreno vendido al señor Enrique Leopoldo Archibold, sustentado en el acuerdo objeto de la presente causa, es un lote que le pertenece al Estado por ser ribera de mar y es de uso público, por consiguiente, dichos bienes no pueden ser objeto de apropiación privada (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos en los cuales el demandante sustenta su pretensión, y revisado el expediente judicial, este Despacho estima oportuno conceptualizar las siguientes consideraciones.

Como primer punto, analizaremos en conjunto la violación aducida a los artículos 69 (numeral 1), 105 y 106 de la Ley 106 de 1973, y al artículo 333 del Código Civil, puesto que todas estas normas tratan sobre los bienes municipales de uso público. Dichas disposiciones rezan de la siguiente manera:

**“Artículo 69.** El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integra:

1. Como bienes de uso público, las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arboladas, siempre que no pertenezcan a la Nación.

...”

**“Artículo 105.** Los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.”

**“Artículos 106.** Los bienes que por su función u origen estén destinados a un objeto especial, no podrán tener en ningún caso otra finalidad, excepto cuando se demuestre la necesidad de darle otro uso, y siempre que ello se determine por acuerdo municipal, y mediante consulta previa a la Junta Comunal respectiva.”

**“Artículo 333.** Son bienes de uso público en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles.

Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.”

Al respecto, este Despacho considera que son acertados los argumentos planteados por la parte recurrente, en el sentido que el acto acusado de ilegal infringe las disposiciones antes citadas, por cuanto las riberas de playa no pueden ser objeto de apropiación privada, puesto que dicha área es de dominio público; y por ende, ningún ente particular puede ser propietario de ésta.

Lo anterior es así, ya que al revisar las constancias que reposan en autos, entre las que podemos mencionar la escritura pública donde quedó plasmada la compraventa del terreno en cuestión y la certificación de Registro Público, se observa que en uno de los linderos de dicho terreno, específicamente al lado oeste, se aprecia que su límite es el mar; por lo que, en atención a las normas citadas como infringidas dicha área no puede ser objeto de adjudicación a través de acuerdos municipales (Cfr. fojas 16-17 y 45 del expediente judicial).

Basta recordar que los bienes de dominio público, como lo son las riberas de playa, pertenecen al Estado y únicamente pueden ser dados en concesión de acuerdo al procedimiento establecido en la ley; en otras palabras, solamente se pueden enajenar mediante un procedimiento especial emanado del Órgano Ejecutivo, pero de ninguna manera se puede disponer de ellos a través del acto administrativo que hoy se impugna. Por lo que puede concluirse que los cargos de infracción expuestos por el actor están llamados a prosperar.

Lo expuesto hasta aquí ya ha sido objeto de análisis por parte de la Sala Tercera en la Sentencia de 22 de abril de 2015, cuando al referirse sobre la imposibilidad de adjudicar riberas de playa sin intervención del Órgano Ejecutivo, expuso lo siguiente:



"Esta Corporación de Justicia, luego del análisis de la controversia, estima que los cargos de ilegalidad formulados a la decisión adoptada por la Entidad demandada, prosperan; ya que esta decisión dispuesta por la Administración, en el acto administrativo correspondiente a la Aprobación del Plano N° ..., colisiona con las disposiciones legales invocadas en la demanda, **toda vez que dentro de las normas sobre adjudicación de tierras en riberas de playa y fondo de mar, delimitan esta competencia al Órgano Ejecutivo, y no existe la facultad de otorgar aprobaciones de planos sobre este tipo de tenencias de bienes nacionales, a las Direcciones Regionales de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.**

...

Vale recordar el contenido del artículo 3 del Código Fiscal, el cual es determinante en cuanto a que los bienes nacionales son aquellos existentes en el territorio nacional que no pertenezcan a los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas, ni sean propiedad particular; mismo que nos remite al contenido de **las normas Constitucionales 257 y 258, sobre los bienes y derechos del Estado, clasificando como bienes de uso público, y que su apropiación privada es ilícita, precisamente, '...las playas y riberas de las mismas...'** " (Lo destacado es nuestro).

En relación a la violación alegada de los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la emisión del acto administrativo acusado, esta Procuraduría es de la opinión que la validez jurídica de todo acto administrativo supone la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico, de allí que, si en este caso el Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro no ha cumplido con el procedimiento y las normas que se requieren para disponer de un bien de dominio público como lo son las riberas de playa referidas, se materializa la nulidad del acto demandado, y en tal sentido, la actuación municipal se ha emitido al margen del Derecho.

Al respecto, resulta importante resaltar la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio: *"El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecua perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del*

*derecho.*" (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

En atención a las consideraciones antes expuestas, se estima que los cargos de infracción que aduce el recurrente respecto a los artículos antes analizados configuran la nulidad del acto; por consiguiente, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** el Acuerdo N° 33 de 15 de marzo de 2006, emitido por el **Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro**

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General**

Expediente 418-19