

Año

Panamá, R. de Panamá martes 02 de abril de 2024

N° 30001-B

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De lunes 27 de noviembre de 2023)

POR EL CUAL SE DECLARAN QUE SON NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 37 Y 64 DEL ACUERDO MUNICIPAL NO.21 DE 15 DE OCTUBRE DE 2020, EXPEDIDOS POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAME, PROVINCIA DE PANAMÁ OESTE.

Fallo N° S/N
(De jueves 18 de enero de 2024)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DENOMINADO COMO SUSTRACCIÓN DE MATERIA EN LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO IRVING DOMÍNGUEZ BONILLA, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ARTÍCULO PRIMERO DEL ACUERDO MUNICIPAL No. 21 DE 26 DE MAYO DE 2010, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHITRÉ Y, EN CONSECUENCIA, ORDENA EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DECRETADA MEDIANTE RESOLUCIÓN DE 25 DE OCTUBRE DE 2021; ASÍ COMO EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

Fallo N° S/N
(De jueves 18 de enero de 2024)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL, LA FRASE "DEBE ESTAR PROTOCOLIZADO EN ESCRITURA PÚBLICA EXPEDIDA POR UNA DE LAS NOTARÍAS DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ", CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 8 DEL DECRETO EJECUTIVO No. 809 DE 3 DE OCTUBRE DE 2014, MODIFICADO POR EL DECRETO EJECUTIVO No. 388 DE 31 DE MAYO DE 2018.

Fallo N° S/N
(De viernes 26 de enero de 2024)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN No. ADMG-182-2017 DE 24 DE JULIO DE 2017.



223

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Nibardo Elías Cabrera, actuando en nombre y representación de la sociedad anónima Limpieza, Mantenimiento de Aseo, Limasa Enterprise, interpone demanda contencioso-administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, "Por el cual se fija el régimen legal que regula la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos generados en el Municipio de Chame".

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA, NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN:

El apoderado judicial de la demandante estima que el acto administrativo, cuya nulidad demanda, establece tarifas para la recolección de los desechos sólidos para las residencias y comercios del distrito, así como las tasas para poder verter los desechos en el relleno sanitario. Sin embargo, al dictar dicho acuerdo el Consejo Municipal no tomó en cuenta lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que exige la participación ciudadana para fijar tarifas y tasas por servicios.



204

Por esa razón, es del criterio que el Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, infringe los artículos 24 y 25 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública los cuales expresan lo siguiente:

“Artículo 24: Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

“Artículo 25: Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

- 1) Consulta Pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.
- 2) Audiencia Pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.
- 3) Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.
- 4) Participación directa de instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.”

Al exponer el concepto de infracción de estas disposiciones legales, el apoderado judicial del demandante aduce medularmente que de la lectura de los artículos 37 y 64 del acuerdo acusado de ilegal puede observarse que el mismo establece nuevas tarifas para la recolección de basura en el distrito de Chame, distintas a las ya existentes, de manera que para que ello pudiera ser aprobado éstas debieron ser sometidas previamente a la participación ciudadana, utilizando alguna de



205

las modalidades que establece esta ley; toda vez que, que se trata de la fijación de nuevas tarifas que pagaran los residentes y comercios del distrito de Chame, por el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos.

II. EL INFORME DE CONDUCTA

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N°33 de 1946, esta Corporación de Justicia solicitó al Presidente del Consejo Municipal del distrito de Chame provincia de Panamá Oeste, mediante el Oficio No.435 de 5 de marzo de 2021, que remitiera su Informe Explicativo de Conducta.

Atendiendo esa solicitud, quien preside esa cámara edilicia otorgó poder al Licenciado Ricardo Alexis Cervantes, como apoderado principal, y al Licenciado José Bethancourt como apoderado sustituto, conforme el poder especial legible a foja 30 del expediente judicial, siendo el primero el que da contestación a la demanda indicando primordialmente que el acuerdo demandado dispone, respectivamente, en los artículos 37 y 64 las tasas de recolección para quienes contraten ese servicio y las tarifas que deben pagar los vehículos que entran al vertedero a depositar los desechos sólidos, lo cual ha sido establecido conforme la competencia que le atribuye la Ley 106 de 1973 a los consejos para celebrar contratos con entidades públicas y privadas, para la prestación de servicios en el distrito, como lo es la recolección de basura.

Aclara por otro lado que, el vertedero le pertenece al Municipio de Chame, es un servicio separado de la recolección de desechos sólidos y no todos los municipios tienen un lugar donde depositar desechos; de ahí que, estima que, el demandante no puede pretender que regular un servicio adicional a la recolección vulnera una norma o va en contra del debido proceso.

En cuanto a la participación ciudadana, a que se refiere el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, sostiene que las sesiones del Consejo Municipal siempre han sido públicas y no se ha impedido la participación de quien o quienes quieran participar cuando se discutan actos que regula esa entidad, mediante acuerdos municipales; por lo que,



estima que, el actor no ha probado que el municipio haya incurrido en impedir la participación de ciudadanos en los actos públicos.

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante la Vista No.328 de 8 de febrero de 2022, legible de fojas 126 a 130 del expediente judicial, la Procuraduría de la Administración procedió a emitir su Concepto de Ley; sin embargo, manifiesta que al tratar de corroborar el trámite realizado y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 6 de 22 de enero de 2022, en lo concerniente a la participación ciudadana, no ha logrado observar ningún documento que le permita dilucidar los aspectos indicados por el actor, por lo que su criterio en este proceso quedará supeditado a lo que las partes demuestren en la etapa probatoria.

Posteriormente, por medio de la Vista número 1618 de 28 de septiembre de 2022, el Procurador de la Administración presenta su Alegatos de Conclusión en el que incluye su Concepto de Ley, donde manifiesta que al evaluar si el Consejo Municipal del distrito de Chame vulneró o no el ordenamiento jurídico en abstracto al expedir el Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, considera necesario referirse primero a las facultades que en materia de servicio público de aseo y la aprobación de tarifas por la prestación de ese servicio poseen los Consejos Municipales, consagradas en el artículo 242 de la Constitución Política de la República y el artículo 17 (numerales 8, 14 y 21) de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015. Además, hace mención de la competencia que poseen los municipios atribuida por el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 116 de 18 de mayo de 2001, que aprueba el *"Manual nacional para el manejo de los desechos internacionales no peligrosos en los puertos aéreos, marítimos y terrestres en la República, producto de la coordinación interinstitucional de las entidades afines e interesadas"*, para aplicar las tarifas a cobrar por el servicio de la disposición final de los desechos.



224

Agrega el señor Procurador que, de las normas citadas se desprende que los Municipios no solo son competentes para asegurar la prestación del servicio público de aseo a todos sus habitantes, en forma eficiente y sin poner en peligro la salud humana, sino que poseen la responsabilidad exclusiva de aprobar y establecer las tasas y tarifas concernientes a dicha prestación; por lo que, es de la opinión que el Consejo Municipal del distrito de Chame no ha excedido la potestad reglamentaria, pues, es competente para aprobar tarifas para la recolección de los desechos sólidos y las tasas que deben pagar los que vayan a verter esos desechos en el relleno sanitario.

En cuanto a los supuestos vicios de ilegalidad en el proceso de participación ciudadana atribuidos al Acuerdo Municipal No. 21 de 15 de octubre de 2020, manifiesta que no le es posible determinar la existencia de una ilegalidad en ese sentido, ya que al momento de emitir la presente Vista Fiscal el Consejo Municipal del distrito de Chame todavía no había remitido lo solicitado por la Sala Tercera a través del Oficio No.2107 de 25 de agosto de 2022. Añade que, tampoco reposa en el expediente ningún elemento de convicción que le permita establecer que hubo omisión en el cumplimiento de requisitos y trámites previstos en las normas que guardan relación con la participación ciudadana.

De ahí que considera que, la recurrente no cumplió con su responsabilidad de acreditar sus pretensiones ante la Sala Tercera, pues, el acto administrativo impugnado goza de una presunción de legalidad; por lo que, solicita a este Tribunal de Justicia que declare que NO ES ILEGAL el Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Chame.

IV. ETAPA PROBATORIA

El Magistrado Sustanciador admitió las pruebas aportadas y aducidas por la parte actora, mediante el Auto de Prueba No.476 de dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022), por reunir los requisitos de ley.



228

Entre las pruebas documentales aducidas, se encuentra la copia autenticada del expediente administrativo contentivo del proceso gubernativo y el acta de la reunión de 15 de octubre de 2020, en donde el Consejo Municipal del distrito de Chame aprobó el acto demandado, el cual debía ser requerido por la Sala Tercera a la entidad demandada.

Atendiendo a lo dictaminado en el referido auto de pruebas, la Secretaría de la Sala Tercera por mandato del Magistrado Sustanciador, emitió el Oficio No.2107 de 25 de agosto de 2022, en el que solicita al Consejo Municipal del distrito de Chame remitir, a la brevedad posible, la copia autenticada del expediente administrativo y del Acta de Reunión de fecha 15 de octubre de 2020; petición que fue reiterada a través del Oficio No.2657 de 4 de octubre de 2022.

En observancia de lo anterior, el Consejo Municipal del distrito de Chame remitió la Nota fechada 4 de octubre de 2022, a la Sala Tercera a la cual adjuntó únicamente la copia autenticada del Acta No.42 de 15 de octubre de 2020, y el Acuerdo Municipal N°21, dictado ese mismo día, "*por el cual se fija el régimen legal que regula la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos generados en el Municipio de Chame*", sin enviar la copia autenticada del expediente administrativo.

Ahora bien, según se desprende de dicha acta, los miembros que integran ese Consejo Municipal discutieron básicamente en esa reunión la situación histórico- legal que ha venido enfrentando ese distrito, respecto al tema de la recolección de los desechos sólidos en manos de las empresas REMASA y LIMASA ENTERPRISE, S.A.; así como también, lo referente a la propuesta o proyecto de acuerdo municipal que fija el régimen legal de recolección, transporte y disposición de la basura en el vertedero del ese municipio.

V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA:

Evacuadas todas las etapas procesales establecidas por la Ley, esta Superioridad pasa a dirimir la controversia sometida a escrutinio por el apoderado



judicial de la sociedad Limpieza Mantenimiento de Aseo Limasa Enterprise, S.A., no sin antes subrayar que, por mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley No.135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No.33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad, como la ensayada.

Una atenta lectura de la demanda, nos ha permitido determinar que la disconformidad de la parte actora con la emisión del Acuerdo No.21 de 15 de octubre de 2020, *“por el cual se fija el régimen legal que regula la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos generados en el Municipio de Chame”*, radica en el hecho que el Consejo Municipal del distrito de Chame incluyó en ese acuerdo nuevas tarifas y tasas de recolección y disposición final de los desechos sólidos, desconociendo la exigencia instituida en el artículo 24 de la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, *“Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones”*; mediante el cual establece una obligación para todas las instituciones del Estado, tanto en el ámbito nacional como local, de permitir la participación ciudadana en aquellos actos que afecten los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, entre ellos la fijación de tarifas y tasas por servicios, utilizando para esos efectos alguna de las modalidades de participación ciudadana establecidas en el artículo 25 de ese mismo texto normativo, como lo es la consulta ciudadana.

De entrada, este Tribunal Colegiado debe acotar que el apoderado judicial de la parte actora ha demandado de forma genérica la nulidad, por ilegal, del Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, *por el cual se fija el régimen legal que regula la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos generados en el Municipio de Chame”*, tal como se desprende del contenido del petitum de la demanda, que indica lo siguiente:



*“La presente Acción de Nulidad tiene por objeto que la **SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO** de la Corte Suprema de Justicia que, previo el análisis de los argumentos y pruebas presentadas y al cumplimiento Ley (sic), mediante sentencia en firme y definitiva, se sirva **DECLARAR** que es **NULO POR ILEGAL**, el Acuerdo Municipal No.21 del 15 de Octubre del 2020, emitido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHAME**, el cual fue promulgado mediante Gaceta Oficial No.29139-A del 21 de Octubre del 2020.” (Cfr. f. 5 del expediente judicial).*

Ahora bien, al examinar los hechos sobre los cuales fundamenta su acción contencioso administrativa, así como los artículos 24 y 25 de la mencionada Ley No.6 de 22 de enero de 2002, y sus conceptos de violación, logramos apreciar que el representante judicial de la recurrente no confronta sus argumentaciones con la totalidad del Acuerdo Municipal No. 21 de 2020, y mucho menos señala en qué forma cada uno de sus articulados violenta las normas que estima infringidas, con excepción de los artículos 37 y 64, que guardan relación con el establecimiento de tarifas y tasas por la prestación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los desechos; situación que imposibilita a esta Superioridad determinar en qué sentido los artículos 1 a 36, 38 a 63 y 65 a 72 de ese acuerdo, son violatorios del ordenamiento jurídico en abstracto.

Habiendo determinado lo anterior, este Tribunal procederá a dilucidar los hechos controvertidos en el presente negocio sólo en lo que respecta a la supuesta ilegalidad de los artículos 37 y 64 del Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, que fijan las nuevas tarifas y tasas para la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos que genere el distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, con base en los argumentos esbozados por el apoderado judicial de la recurrente, las pruebas aportadas y aducidas con su demanda, mismas que fueron admitidas por el Magistrado Sustanciador mediante el Auto de Pruebas No.476 de 18 de julio de dos mil veintidós (2022), apartando de ese análisis el resto de los articulados que componen dicho acuerdo municipal.



297

En esa dirección, observamos que el artículo primero del aludido Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, señala claramente que su objeto está dirigido a regular el proceso de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos provenientes de la limpieza de las calles, plazas y demás lugares públicos; así como también aquellos que se producen en el interior de los inmuebles, públicos y privados, residencias, al igual que las actividades referentes a la disposición final o tratamientos de los residuos sólidos, concordantes con las normas nacionales vigentes y las obligaciones y derechos de los usuarios del servicio de recolección de desechos en el distrito de Chame.

Visto el campo de aplicación del Acuerdo No.21 de 15 de octubre de 2020, en estudio, apreciamos que su Capítulo V denominado "DE LA FIJACIÓN Y COBRO DE TASAS O TARIFAS", dispone en el artículo 34 que la prestación del servicio de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos residenciales, comerciales, hospitalarios, industriales, institucionales y extraordinarios, es una actividad a ser sufragada por los beneficiarios del servicio según lo establecido en dicho acuerdo municipal.

Además, el artículo 36 de ese acuerdo señala de forma expresa que las tasas o tarifas por la prestación del servicio público de recolección de desechos sólidos, se encuentran determinadas en el Régimen Impositivo del Municipio de Chame. No obstante, en el caso de las actividades comerciales e industriales, o en la eventualidad de que un usuario residencial o institucional genere grandes volúmenes de residuos, el Departamento de Aseo fijará por medio de Resolución motivada el costo del servicio.

A renglón seguido, el mencionado acuerdo establece en su artículo 37 las Tarifas por la prestación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los desechos, normativa que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 37.- TARIFAS. Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo anterior se fija la siguiente tasa mínima por la prestación



232

del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los desechos, así:

1. La tasa mínima mensual por la prestación del **servicio residencial** será de Cinco Balboas con 00/100 (B/.5.00)
2. La tasa mínima mensual por la prestación del **servicio comercial** será de Veinticinco Balboas con 00/100 (B/.25.00).
3. La tasa mínima mensual por la prestación del **servicio industrial** será de Cien Balboas con 00/100 (B/.100.00).
4. La tasa mínima mensual por la prestación del **servicio hospitalario** será de Cien Balboas con 00/100 (B/.100.00).
5. Los **microempresarios** como buhoneros, vendedores de productos agrícolas y sus derivados pagarán un tasa de (sic) mínima de Cinco Balboas con 00/100 (B/.5.00.) y hasta un máximo de Cincuenta Balboas mensuales, de acuerdo a evaluación hecha por el Departamento de Aseo.
6. Lo anterior sin perjuicio de aquellos casos de altos volúmenes donde el departamento de aseo fijará el monto a pagar en base a volumen de bolsas o volumen métrico.

Para fijar las tasas sanitarias que deban cubrir los contribuyentes, el Departamento de Aseo realizará una tasación fundamentada en los datos y conocimientos técnicos que maneja este Departamento en materia de recolección.”

De igual manera, observamos que el artículo 64 del citado Acuerdo Municipal No.21 de 2020, dispuso en el Capítulo XI denominado: “TASAS QUE DEBEN PAGAR LOS VEHÍCULOS QUE INGRESEN A VERTER BASURA EN LOS RELLENOS SANITARIOS, lo siguiente:

“Artículo 64.- Los vehículos de las empresas que hayan sido autorizadas mediante resolución del Departamento de Aseo del Municipio de Chame, y siempre que esta sea refrendada por el Alcalde Municipal de Chame para ingresar a verter desechos sólidos al vertedero o relleno sanitario estarán obligados a pagar las tasas que se detallan a continuación:

Vehículo	Pagará por viaje
1. Pick Up.....	\$15.00
2. Camiones pequeños de 4 ruedas.....	\$25.00
3. Camión mediano tipo pitufo (6 ruedas chicas).....	\$30.00
4. Camión mediano de 6 ruedas de un solo eje trasero.....	\$35.00
5. Camión grande de 2 ejes o compactadora chica.....	\$40.00
6. Compactadora grande.....	\$45.00
7. Compactadora de 3 ejes.....	\$55.00”



Despejado el marco legal contenido en el Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, específicamente lo normado en los artículos cuya ilegalidad aduce el apoderado judicial de la parte actora, pasamos a examinar la competencia del Consejo Municipal del distrito de Chame para establecer las tasas y tarifas para la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos; así tenemos que,



233

como bien lo manifiesta la Procuraduría de la Administración en su concepto de ley, el artículo 242 (numeral 5) de la Carta Política de la República de Panamá confiere a los Consejos Municipales la función de expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales en lo referente a la aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.

Disposición constitucional que fue desarrollada por el artículo 17 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", modificado por la Ley No.52 de 12 de diciembre de 1984, y recientemente por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015; a través del cual insta de forma explícita, en sus numerales 7, 8, 9 y 14, la competencia que poseen los Consejos Municipales en lo que atañe a la facultad de disponer de sus bienes, hacer uso de la potestad tributaria y establecer reglamentaciones por los servicios que brinda a la municipalidad, cuyas normas establecen lo siguiente:

Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1 ...

7. **Disponer de los bienes y derechos del Municipio** y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

8. **Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas**, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.

9. **Reglamentar el uso**, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y **demás bienes municipales** que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y los demás terrenos municipales.

...

14. **Establecer y reglamentar el servicio de aseo urbano y domiciliario de sus poblaciones**; y procurar los medios para el aprovechamiento de los desechos y residuos.

..." (El destacado es de la Sala Tercera)



Del texto supra descrito, podemos inferir con toda precisión que el Concejo Municipal del distrito de Chame se encuentra plenamente facultado, constitucional y legalmente, para expedir aquellas disposiciones legales y reglamentarias dirigidas a regular lo atinente al servicio público de recolección y disposición final de los desechos



sólidos, a través de acuerdos municipales los cuales tienen fuerza de ley dentro del respectivo distrito, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 14 de la Ley No.106 de 1973, que a la letra expresa: “*Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.*”

Atendiendo esas facultades, el Consejo Municipal del distrito de Chame en vías de establecer su Régimen Impositivo dicta el Acuerdo Municipal No.2 de 22 de enero de 1998, el cual fue posteriormente modificado en todas sus partes por conducto del Acuerdo No.11 de 26 de noviembre de 2009, publicado en la Gaceta Oficial 26,704 de 19 de enero de 2011, en el cual detalla los códigos a aplicar dentro de ese régimen, entre los cuales se encuentra el concerniente al Aseo y Recolección de Basura, en el que dispuso lo siguiente:

“1.2.1.4.02 ASEO Y RECOLECCIÓN DE BASURA

Pagarán por mes así:

Desechos Inorgánicos

A. **Casas Residenciales** De B/.3.00 a B/.10.00

B. **Casas Comerciales** De B/.3.00 a B/.1,000

Desechos Orgánicos

A. **Casas Residenciales** De B/.6.00 a B/.300

B. **Casas Comerciales** De B/.20.00 a B/.1,000

El impuesto dependerá de la Ubicación y cantidad a recoger.”

Es importante resaltar que el artículo 64 del Decreto Ejecutivo No.111 de 23 de junio de 1999, así como el artículo 9 del Decreto Ejecutivo No.116 de 18 de mayo de 2001, confieren igualmente facultades a los municipios para normar lo referente a las tasas y tarifas a cobrar por el servicio público de disposición final de los desechos sólidos, al señalar respectivamente lo siguiente:

“Artículo 64: *La Dirección Metropolitana de Aseo, o la empresa encargada de la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos hospitalarios peligrosos, la Autoridad Nacional de Ambiente y las Municipalidades deben coordinar con la Autoridad de Salud y la Dirección de los establecimientos de salud, para establecer las acciones de manejo de los desechos sólidos fuera de estos establecimientos.”*

“Artículo 9: COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. *Los municipios tendrán a su cargo la disposición final de los desechos,*



conforme al presente Manual, para lo cual aplicarán las tarifas a cobrar por este servicio y el horario de atención establecidos. Asimismo, serán responsables de garantizar el buen funcionamiento de las áreas destinadas a la disposición final de los residuos sólidos internacionales, y tendrán la facultad de sancionar en lo que respecta a la mala disposición final, conforme a sus normas legales vigentes."

De la lectura de esos contextos normativos se desprende que los municipios al igual que la Autoridad Nacional de Aseo, tienen a su cargo la disposición final de los desechos sólidos, lo que denota que el Consejo Municipal del distrito de Chame puede ejercer su potestad tributaria para imponer, según su Régimen Impositivo, las tarifas y tasas para la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos, a la luz de lo establecido en el aludido numeral 8 del artículo 17 de la Ley No.106 de 1973, modificado por la Ley No.52 de 12 de diciembre de 1984, y posteriormente por el artículo 72 de la Ley No.66 de 29 de octubre de 2015.

Sin embargo, no podemos perder de vista que la Ley No.6 de 22 de enero de 2002, al dictar normas de transparencia en la administración pública es clara al establecer en su artículo 24 que: *"Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios."*

Como podemos apreciar, esta normativa da luces a esta Judicatura para determinar que el ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo Municipal de Chame, para establecer nuevas tarifas por el servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos en la comunidad, debe estar precedida de una consulta ciudadana; habida cuenta de que, esa participación de la sociedad civil en los actos de la Administración Pública persigue la salvaguarda de sus intereses y derechos, que



236

14

en este caso es una herramienta que está obligada a utilizar las autoridades locales para obtener de los usuarios sus sugerencias, comentarios, aportes, opiniones o las propuestas, garantizando así la transparencia de sus actuaciones públicas, previo a la adopción de una decisión en cuanto al asunto consultado.

En consecuencia, aunque los Consejos Municipales posean plena competencia legal para ejercer su potestad tributaria, para el cumplimiento de sus fines, no significa que se encuentra exenta de cumplir con el deber de involucrar a los ciudadanos que residen en el distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, en el procedimiento de cambio de tarifa del servicio de recolección y disposición de los desechos sólidos, inherentes a los municipios y las autoridades de aseo, a fin de que mediante una consulta den sus impresiones y propuestas al respecto.

No obstante, del examen del material probatorio incorporado al proceso se infiere que el Consejo Municipal del distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, no hizo uso de las herramientas o modalidades de consulta ciudadana establecidas en el artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, antes de dictar el Acuerdo Municipal N°21 de 15 de octubre de 2020; toda vez que de la lectura del Acta de Reunión de ese Consejo celebrada el 15 de octubre de 2020, vemos que deja constancia de los temas abordados en esa sesión y que fueron motivo de discusión, entre ellos el acuerdo ahora controvertido, el cual no hace mención alguna de que el cambio de la tarifa de recolección y disposición de los desechos sólidos fue o debía ser sometido a una consulta ciudadana, lo que denota que hubo una omisión en ese sentido por parte de esa municipalidad.

El artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, dispone lo siguiente:

“Artículo 25: Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

5) **Consulta Pública.** Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones estatales.



- 6) *Audiencia Pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema de que se trate.*
- 7) *Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.*
- 8) *Participación directa de instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.*

Parágrafo: Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo."

La Sala Tercera ha sido enfática en su jurisprudencia al dictaminar en sus pronunciamientos que es obligatoria la participación ciudadana en los asuntos de construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios, entre los que se encuentran las Sentencias de 5 de julio de 2016 y 25 de septiembre de 2017, esta última bajo la ponencia del Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, las cuales expresan en su parte pertinente lo siguiente:

Sentencia de 5 de julio de 2016:

"De lo anterior se desprende que, el ajuste en la tarifa de recolección de basura realizada por el Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito configura un acto de la administración pública que puede afectar los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, y por ende conforme a los artículos 24 y 25 de la Ley de Transparencia, tenían la obligación de permitir la participación de los ciudadanos mediante las modalidades que establece dicha normativa, es decir, consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales. Toda vez que, la participación ciudadana es un instrumento de gestión pública que permite el acceso de la colectividad en los gobiernos locales en la toma de decisiones, y manejo de sus recursos, permitiendo así la consolidación de la democracia.

Cabe recalcar que este Tribunal ha señalado que el contenido del Capítulo VII de la Ley de Transparencia busca que los intereses y derechos de los grupos ciudadanos sean defendidos precisamente por quienes pudiesen verse afectados ante el dictamen de una resolución administrativa. Es más, pretende que el público en general, actores relevantes o afectados, ciudadanos o representantes de una organización social tengan pleno conocimiento del tema que les puede afectar y sean partícipes en una toma de decisión



específica, después de haberse obtenido un consenso o resuelto un conflicto entre quienes precisamente manifiesten su opinión, hagan sugerencias o propuestas.

En consecuencia, la falta de adopción por parte del Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito de alguna de las modalidades consulta pública, audiencia pública, foros o talleres, o participación directa en instancias institucionales para fijar un ajuste en la tarifa de recolección de basura viola el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002, y por ende el artículo primero del Acuerdo Municipal Número 6 de 23 de febrero de 2012 es ilegal.”

Sentencia de 25 de septiembre de 2017:

“Debe resaltarse que la participación ciudadana oportuna, acompañada de una adecuada información y de eficaz espacio de ponderación, facilita la comprensión de los posibles afectados y el diálogo entre las partes, reviste de transparencia el proceso de toma de decisiones, disminuyendo las dudas que muchas veces se ciernen sobre la legitimidad de los actos emanados de la administración pública.

Cumplido el análisis respectivo de las constancias procesales incorporadas al infolio judicial, la Sala comprueba que los actos impugnados se llevaron a cabo de manera directa y sin la imperativa participación y consulta ciudadana previa, a pesar que resultaba obligatoria su realización tratándose de actuaciones de la administración pública local que afectan intereses y derechos de los ciudadanos.

Así las cosas, la Sala acoge los cargos de violación señalados por la actora ante el notorio incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia de la gestión pública, y así ha de declararse.”



De todo el contexto anteriormente manifestado se colige, sin mayor dificultad, que nuestro ordenamiento jurídico instituye la verificación de la consulta ciudadana como mecanismo de salvaguarda frente a la posible afectación de los derechos e intereses precisamente de los particulares. Por lo tanto, esa intervención es indispensable y obligatoria en todas las actuaciones de la Administración Pública que impliquen la construcción de infraestructuras, tasa de valorización, zonificación, o fijación de tasas y tarifas por servicios, mediante consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en las instancias institucionales, siendo esto un requisito previo a la expedición de ese tipo de actos administrativos; lo cual evidentemente no fue cumplido por el Consejo Municipal del distrito de Chame, al



239
7

dictar los artículos 37 y 64 del Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, acusados de ilegales, por ende, devienen en ilegales y así pasamos a declararlo.

VI. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de todo lo expuesto, los Magistrados que integran 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, **DECLARAN QUE SON NULOS, POR ILEGALES**, los artículos 37 y 64 del Acuerdo Municipal No.21 de 15 de octubre de 2020, expedidos por el Consejo Municipal del distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste.

Notifíquese,



Cecilio Cedalise Riquelme

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

María Cristina Chen Stanziola

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

Carlos Alberto Vásquez Reyes

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

Katia Rosas

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 29 de febrero de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)



119

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL



Panamá, dieciocho (18) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Irving Dominguez Bonilla, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo Primero del Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010 "Que establece el Régimen Impositivo del Municipio de Chitré" emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 7 de diciembre de 2021 (f.91), se le envió copia de la misma al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Chitré para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

Cabe destacar que, mediante Resolución de 25 de octubre de 2021, la Sala Tercera accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal No. 28 de 5 de diciembre de 2014, en lo que respecta al artículo primero, dictado por el Consejo Municipal de Chitré.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad del artículo Primero del Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010 "Que establece



120

2

el Régimen Impositivo del Municipio de Chitré” emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

Según el demandante, el artículo Primero del Acuerdo Municipal No. 28 de 5 de diciembre de 2014, emitida por el Consejo Municipal de Chitré, infringe los artículos 7 (numeral 1), 8 (numeral 1) y 10 de la Ley 76 de 13 de febrero de 2019 y los artículos 17 (numeral 8), 21 (numeral 1), 75, 87, 88 y 94 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL DE CHITRÉ

El Presidente del Consejo Municipal de Chitré, mediante oficio No.01 de 17 de enero de 2022 (fs.99-103), rindió su informe explicativo de conducta en el que señala lo siguiente:

“ ...
El mencionado Régimen Impositivo, reemplaza a la anterior normativa de recaudación, establecida mediante el Acuerdo No. 22 de 11 de julio de 1995 publicada en la gaceta oficial No. 22858 del 30 de agosto de 1995, año en el que se establece, así mismo, la Junta Calificadora Municipal del Distrito de Chitré, mediante el Acuerdo No. 1 de 3 de enero de 1995, que establece su creación reglamentando, así mismo, su integración y funcionamiento, misma que colaboró y estuvo en funcionamiento, para la realización de los citados regímenes impositivos del año 1995 y del año 2010.

Hacemos mención de lo anterior para dejar establecido que el régimen impositivo del Municipio de Chitré, tiene once (11) años vigente, cuando la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 modificado por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que establece el Régimen Municipal, señala que el mismo debe darse cada dos años y medio. No obstante, lo anterior, este Municipio ha mantenido vigente el mencionado régimen impositivo, salvo por algunas modificaciones puntuales, tales como el citado Acuerdo Municipal No. 28 de 5 de diciembre de 2014 que modifica el impuesto por algunas actividades determinadas objeto del presente proceso.

El Consejo Municipal de Chitré es consciente de su sagrado deber de enmarcar todos sus actos dentro de los límites de la legalidad, por lo que, queremos dejar constancia formal en este Informe, que en vista de que la Resolución de 25 de octubre de dos mil veintiuno (2021) emitida por su digna instancia, suspende, de manera provisional, los efectos del primer Artículo del Acuerdo Municipal No. 28 de 05 de diciembre de 2014, dictado por el Consejo Municipal de Chitré, luego del cumplimiento de los pasos legales necesarios, deroga el Acuerdo Municipal No. 28 de 05 de diciembre de 2014 mediante el Acuerdo Municipal No. 38ª de 17 de diciembre de 2021, que adjuntamos en la presente, y así, elimina esta reforma de algunos de los tributos municipales que existieron sin el cumplimiento de la calificación o aforo de las personas o entidades naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos, contribuciones y servicios que establecen los artículos 87 y 88 de la Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal”



127

3

III. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No.565 de 16 de marzo de 2022, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que se ha producido el fenómeno jurídico denominando Sustracción de Materia y en consecuencia el Archivo del expediente, toda vez que el Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010, fue derogado a través del Acuerdo Municipal No. 38a de 17 de diciembre de 2021.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia, previo las siguientes consideraciones.

Este Tribunal Colegiado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley N°135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N°33 de 1946, es competente para conocer este tipo de acciones.

Según se ha anotado en párrafos precedentes, la presente demanda tiene por objeto que se declare nulo, por ilegal, el artículo Primero del Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010 "Que establece el Régimen Impositivo del Municipio de Chitré" emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; toda vez que el Consejo Municipal de Chitre emitió el Acuerdo Municipal No. 38a de 17 de diciembre de 2021, por el cual se deroga el Acuerdo Municipal No. 28 de 5 de diciembre de 2014, que modifica el Acuerdo Municipal No 21 de 26 de mayo de 2010 el cual establece el Régimen Impositivo del Municipio de Chitré, tal y como fue aportado por el Presidente del Consejo Municipal de Chitré, mediante Oficio No. 01 de 17 de enero de 2022 (fs .101-103), en el que indicara que el artículo 1 del Acuerdo Municipal objeto de la



122

4

demanda, quedó sin vigencia luego que fuera emitido el Acuerdo Municipal posterior ya mencionado.

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En esa línea de pensamiento consideramos pertinente aclarar que, aunque nuestro ordenamiento positivo no contempla taxativamente la figura de la Sustracción de Materia como una forma de extinguir la pretensión, jurisprudencialmente se ha precisado que la misma se deriva de lo establecido en el artículo 992 del Código Judicial, de acuerdo con el cual: "En la Sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

A manera de comentario, debemos anotar que el numeral 2 del artículo 201 del Código Judicial es claro al indicar que cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces deberán, entre otras facultades ordenatorias o instructorias, tener en cuenta en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio.

El procesalista panameño Doctor Jorge Fábrega Ponce, en su obra Estudios Procesales, Tomo II, comentó respecto a la figura de la Sustracción de Materia lo siguiente:

"Se trata de un instituto poco examinado por la doctrina que si bien la jurisprudencia se ha visto obligada a reconocerla. Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida'. (Jorge Peyrano, El Proceso Atípico, pág.129). (FABREGA, Jorge, "La Sustracción de Materia",



123

5

Estudios Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1988, p.1195).

En esa misma dirección doctrinal el autor Jorge Peirano, en su obra *El Proceso Atípico*, desarrolla esta figura procesal al explicar que: *"para que se produzca la sustracción de materia, es menester que concurren una serie de elementos, tales como: la existencia de un proceso; que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal; que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca; que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia; que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión; que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce del proceso al momento de dictar Sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial."* (PEIRANO, Jorge. *El Proceso Atípico*, página 129, obra citada por FÁBREGA P., Jorge; *Estudios Procesales*, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo II, página 1195).

La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública, pronunciamiento que ha sido plasmado recientemente en el Fallo de 11 de mayo de 2016, el cual transcribimos en su parte pertinente de la siguiente manera:

"Advierte la Sala que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos con posterioridad a la presentación de las demandas por la parte actora, dictó la Resolución AN-No.2720-Elec de 3 de julio de 2009, por medio de la cual se modifica los artículos 2, 6, 22, 168, 169, 170 y 190 del Anexo A, del Reglamento de Transmisión aprobado mediante la Resolución JD-5216 de 14 de abril de 2005, publicada en la Gaceta Oficial No.26852 de 18 de agosto de 2011, dichas disposiciones coinciden con las normas impugnadas por las empresas EDEMET y EDECHI; por lo que carece de objeto pronunciarse sobre la ilegalidad y nulidad de las citados artículos atacados como ilegales, produciéndose el fenómeno jurídico de Sustracción de Materia, pues el objeto litigioso ha desaparecido del mundo jurídico y, por lo tanto, no puede accederse a las pretensiones formuladas por las accionantes."

En consecuencia, en cumplimiento de los artículos 201 y 992 del Código Judicial, y lo establecido por la doctrina nacional, lo viable en el presente negocio es decretar que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.



129

6

En mérito de lo expuesto, 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** que se ha producido el fenómeno jurídico denominado como **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Irving Domínguez Bonilla, actuando en su propio nombre y representación para que se declare nulo por ilegal, el artículo Primero del Acuerdo Municipal No. 21 de 26 de mayo de 2010, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré y, en consecuencia, **ORDENA** el **levantamiento de la medida de suspensión provisional** decretada mediante Resolución de 25 de octubre de 2021; así como el **Archivo** del expediente.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL

Cecilio Cedalise Riquelme

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



María Cristina Chen Stanziola

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

Carlos Alberto Vásquez Reyes

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

Katia Rosas

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 29 de febrero de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
Secretaria (o)



43

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL****Panamá, dieciocho (18) de enero de dos mil veinticuatro (2024).****VISTOS:**

El licenciado ÁLVARO ANTONIO HERNÁNDEZ ZAMBRANO, actuando en su propio nombre y representación ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la frase “debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá” contenida en el segundo párrafo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, “Que dicta disposiciones para la inscripción en el Registro Público de Panamá de documentos relativos a las sociedades y fundaciones de interés privado”, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018.

I. FRASE LEGAL IMPUGNADA

El actor solicita que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nula, por ilegal, la frase “debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá”, contenida en el segundo párrafo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, cuyo texto íntegro es el que a seguidas se copia:



Artículo 1. "Se modifica el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014 para que quede así:

Artículo 8. El agente registrado de una sociedad anónima o fundación de interés privado podrá ser reemplazado de conformidad con lo establecido en el pacto social o acta fundacional respectiva a falta de tal disposición, por acuerdo de la Junta General de Accionistas o de la Junta Directiva en el caso de las sociedades anónimas, y cuando se trate de fundaciones de interés privado, por acuerdo del Consejo de Fundación o resolución del Protector, los protectores o el Comité de Protectores, si es el caso.

El documento que contenga la renuncia de agente residente, que sea presentado para su inscripción en el Registro Público de Panamá, **debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá** y estará exento del pago de derechos de calificación e inscripción". (Énfasis nuestro).

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La parte actora estima que la frase "debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá", infringe las siguientes disposiciones legales:

1. **El artículo 19 de la Ley 129 de 17 de marzo de 2020** "Que crea el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas", que dispone:

Artículo 19. "Renuncia del agente residente. Se permite la renuncia del agente residente ante el Registro Público y esta no devengará costo alguno, ni derecho de inscripción y no se tramitará su inscripción por ninguna razón en lo que se refiere a lo expresado en el artículo 28".

En relación con el concepto de la violación a esta norma legal, el demandante alega que es directa, por omisión, ya que la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, permite la renuncia del agente residente ante el Registro Público y que dicho trámite no devengará costo alguno; por tanto, la frase legal impugnada al establecer que se debe protocolizar el documento que contiene la renuncia del agente para así ser inscrito al Registro Público se le incorpora un requisito que no está establecido en la Ley.

2. **El artículo 1756 del Código Civil** que instituye:

Artículo 1756. "Solo pueden inscribirse en el Registro los títulos que consten de escritura pública, de sentencia o de auto ejecutoriado o de otro documento auténtico, expresamente determinado por ley para este efecto".



En lo que respecta a esta excerpta legal, el accionante interpreta que la violación es directa, por omisión, porque *“al señalar que dicho documento debe ser protocolizado omite lo dispuesto en el Código Civil que le otorga la calidad de documento auténtico a cualquier documento que la ley determine para este efecto, por esta razón, podemos concluir que la solemnidad establecida en Decreto Ejecutivo demandado es nulo por ilegal”*. (F.4).



III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA Y POSTURA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante el Oficio No 917 de 22 de abril de 2022, se solicitó el informe explicativo de conducta al Ministerio de la Presidencia, siendo recibido, por insistencia, de conformidad con el artículo 481 del Código Judicial, en la Secretaría de la Sala Tercera, como se observa en la anotación secretarial visible a foja 17 del expediente judicial.

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante Vista Número 1414 de 25 de agosto de 2022, interviene en este proceso en interés de la Ley, de conformidad con el numeral 3, del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 y al externar su criterio, estima que la frase *“debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá”*, alude al cumplimiento de los requisitos de formalidad para proceder a la inscripción de documentos relativos a las sociedades y a las fundaciones de interés privado en el Registro Público de Panamá, que es el responsable de llevar a cabo esta función, mientras que la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, guarda relación con la creación de un Sistema Único, que constituye una herramienta tecnológica cuya finalidad es facilitar el acceso y garantizar la confidencialidad de la información contenida en el Registro Único de Beneficiarios Finales, cuya administración le corresponde a la Superintendencia de Sujetos No Financieros.

Por tanto, considera que la frase recurrida no se contrapone al artículo 19 de la Ley 129 de 2020, ya que ambas preceptúan que se permite la renuncia del agente



residente ante el Registro Público de Panamá y que dicha gestión estará exenta del pago de derechos de inscripción y de calificación, los cuales difieren de los costos que se generan por la protocolización de los documentos ante las Notarías a nivel nacional, exigencia para cumplir con los requisitos de formalidad establecidos en la Ley.

Así, con fundamento en los artículos 1715, 1727, 1728, 1756 y 1791 del Código Civil, el Procurador de la Administración expresa lo siguiente:

“Según lo expuesto en líneas precedentes, las personas naturales y jurídicas tienen la posibilidad de dar autenticidad a sus declaraciones, actos y contratos, acudiendo ante un Notario, que como depositario de la fe pública y en ejercicio de la función notarial, le imprime legalidad u obligatoriedad a un documento, el cual tiene su génesis en la manifestación de voluntad realizada ante el actuario, a quien no solo le corresponde garantizar la libertad del que comparece, sino que, además, debe velar por la seguridad jurídica.

Visto desde esta perspectiva, se colige que la escritura pública constituye el instrumento a través del cual se perfecciona un acto; pero además, representa la expresión auténtica de las declaraciones hechas por los otorgantes, las cuales gozarán de credibilidad producto de la fe pública que le imprime el Notario con su sello y firma; siendo está, a juicio de este Despacho, la razón principal sobre la cual descansa el requerimiento establecido en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 809 de 3 de octubre de 2014, que dispone la renuncia del agente residente deberá protocolizarse en una de las Notarías de la República de Panamá.

...

De las evidencias anteriores, se desprende que es importante que el acto que contenga la renuncia del agente residente, y que debe presentarse para su inscripción en el Registro Público de Panamá, sea protocolizado en escritura pública expedida por una Notaría, toda vez que tal declaración es un documento privado; por tanto, constituye un medio de prueba conforme lo dispone el Código Judicial, el cual debe cumplir con las formalidades establecidas por la legislación, de modo que goce de autenticidad, eficacia y publicidad, sobre todo, frente a terceros”... (Fs. 30 y 32).

IV. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Cumplidos con los trámites de rigor, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se encuentra en estado de decidir la controversia jurídica planteada, de acuerdo con el numeral 2, del artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1, del artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42 A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que consagra la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para conocer la acción de nulidad como la ensayada.



La frase atacada como ilegal “debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá”, se encuentra contenida en el artículo 8, corresponde a la reglamentación para la inscripción en el Registro Público de Panamá de los documentos relativos a las sociedades y fundaciones de interés privado, identificada como Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, modificada por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018.

El Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, del Ministerio de la Presidencia ha sido dictado para regular y unificar los requisitos para inscribir en el Registro Público de Panamá los documentos relativos a las sociedades y fundaciones de interés privado, por lo que de manera específica, el artículo 1, de esta reglamentación, dispone lo siguiente:

Artículo 1. “Todo documento que sea presentado para su inscripción en el Registro Público debe estar protocolizado en una de las Notarías de la República. La inscripción de tal documento se hará con vista de la copia que del mismo expida el notario, que para estos efectos, tendrá el mismo valor legal que el documento protocolizado”.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, el artículo 8 disponía:

Artículo 8. “El agente registrado de una sociedad anónima fundación de interés privado podrá ser reemplazado de conformidad con lo establecido en el pacto social o acta fundacional respectiva a falta de tal disposición, por acuerdo de la Junta General de Accionistas o de la Junta Directiva en el caso de las sociedades anónimas, y cuando se trate de fundaciones de interés privado, por acuerdo del Consejo de Fundación o resolución del Protector, los protectores o el Comité de Protectores, si es el caso.

El agente registrado inscrito podrá renunciar a su cargo directamente para lo cual deberá protocolizar el documento de renuncia y hacerlo inscribir en el Registro Público”.

Posteriormente, mediante el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, se modifica el texto de esta disposición legal, quedando así:

Artículo 8. “El agente registrado de una sociedad anónima o fundación de interés privado podrá ser reemplazado de conformidad con lo establecido en el pacto social o acta fundacional respectiva a falta de tal disposición, por acuerdo de la Junta General de Accionistas o de la Junta Directiva en el caso de las sociedades anónimas, y cuando se trate de fundaciones de interés privado, por acuerdo del Consejo de Fundación o resolución del Protector, los protectores o el Comité de Protectores, si es del caso.



El documento que contenga la renuncia de agente residente, que sea presentado para su inscripción en el Registro Público de Panamá, debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá y estará exento del pago de derechos de calificación e inscripción".

Esta modificación obedece, tal como se expone en la parte del Considerando del Decreto Ejecutivo N°388 de 31 de mayo de 2018, en las siguientes consideraciones:

"Que el artículo 10 de la Ley No. 2 de 1 de febrero de 2011, se refiere a la inscripción de la renuncia de agente residente en cualquier momento, cuando bajo la gravedad de juramento se exprese que se ha perdido la comunicación requerida con los accionistas o cuando no hayan recibido el pago de sus honorarios de agente residente por tres años consecutivos;

...

Que para que se haga efectiva de manera inmediata la publicidad y oponibilidad a terceros del acto de renuncia, se hace necesario modificar el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, de conformidad con lo que establece la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, para regular y unificar los requisitos para la inscripción de los documentos relativos a la renuncia del agente residente en las sociedades anónimas y fundaciones de interés privado en el Registro Público de Panamá".

Aunado a lo anterior, no podemos soslayar que en el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, no solo efectúa la modificación al artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, puesto que dicta otras normas relacionadas con la inscripción de este documento, que preceptúan lo siguiente:

Artículo 2. "Dicho documento ingresará al Diario del Registro Público sin más requisitos que la escritura pública y una vez afectado el Folio de la Persona Jurídica correspondiente el mismo será inscrito, de manera excepcional, sólo en caso de renuncia de agente residente, no tomando en cuenta asientos pendientes, inscripción provisional de disolución por morosidad u otro impedimento que obstaculice la inmediata inscripción de la renuncia".

Artículo 3. "Si posteriormente la Persona Jurídica reactiva sus operaciones registrales deberá sanear las circunstancias que afectan el Folio correspondiente".

Artículo 4. "Las disposiciones del presente Decreto Ejecutivo serán aplicables de manera exclusiva y excepcional a la renuncia de agente residente de sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada y fundaciones de interés privado en los que concurren las circunstancias descritas en la Ley No. 2 de 2011".



De lo anterior, se colige que el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, tiene como finalidad que la escritura pública extendida por un Notario de la República de Panamá esté amparado por el principio de inmediatez, exclusividad y excepcionalidad,



puesto que rige de manera exclusiva para la renuncia de los agentes residentes de las sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada y fundaciones de interés privado en quienes concurren las circunstancias de la Ley 2 de 1 de febrero de 2011, "Que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá"; y, aun cuando esta ley fue derogada por la Ley 254 de 11 de noviembre de 2021 "Que introduce adecuaciones a la legislación en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva", publicado en la Gaceta Oficial No. 29413-A del jueves 11 de noviembre de 2021, esta reglamentación se mantiene vigente debido a que la finalidad del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, es establecer las exigencias para la inscripción de los documentos de acuerdo con las funciones del Registro Público de Panamá, de la Ley 3 de 6 de enero de 1999, "Por la cual se crea la entidad autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones".

El demandante aduce que la frase "debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá"; infringe el artículo 19 de la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, "Que crea el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas", (Gaceta Oficial Digital Publicada No. 28985-C de 20 de marzo de 2020); no obstante, este Tribunal estima que esta legislación tiene como finalidad crear un sistema privado único para ser utilizado por la Superintendencia de Sujetos No Financieros, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, el Ministerio Público, el Ministerio de Economía y Finanzas o en quien este delegue, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y cualquier otra institución o dependencia del Gobierno Nacional al cual se le atribuya competencia en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y



57

financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus delitos precedentes.

En vista de lo anterior, consideramos que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 8 de octubre de 2014, emitido por el Ministerio de la Presidencia, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 288 de 31 de mayo de 2018, ha sido expedido para regular una situación diferente a la que contempla la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, en virtud de la cual se crea el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas al cual solo podrá acceder la autoridad competente; en consecuencia, más que contraponerse, se complementan, pues en ambas disposiciones legales se permite la renuncia del agente residente ante el Registro Público de Panamá, gestión que estará exenta del pago de derechos de inscripción y calificación.

La otra norma que se cita infringida por la frase “debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá” es el artículo 1756 del Código Civil, que se encuentra inserta en el título correspondiente al Registro Público, y en este mismo título, el artículo 1753 del Código Civil establece que esta institución registral tiene como finalidad que los actos amparados por la fe pública registral se encuentren revestidos por los principios certeza, eficacia, publicidad, autenticidad y seguridad, entre otros.

Si bien el artículo 1756 del Código Civil señala que solo pueden inscribirse los títulos que consten en escritura pública, de sentencia o de auto ejecutoriado en el Registro Público de Panamá; igualmente, esta disposición legal, establece la inscripción de “otro documento auténtico expresamente determinado por la ley para este efecto”; en consecuencia, consideramos que el Decreto Ejecutivo N°809 de 3 de octubre de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo N°388 de 31 de mayo de 2018, está intrínsecamente en esta categoría, ya que así lo dictamina la Ley 3 de 6 de enero de 1999.

En relación con el artículo 1756 del Código Civil, el doctor Juan Van Eps, señala que esta disposición versa sobre el principio registral de titulación auténtica, del cual expone:



“El principio de titulación auténtica se encuentra recogido en el artículo 1756 del Código Civil panameño, que se inspira en el ya mencionado artículo 3° de la Ley Hipotecaria española de 1861 y que dice:

“Sólo pueden inscribirse en el Registro los títulos que consten de escritura pública, de sentencia o auto ejecutoriado o de otro documentos auténtico expresamente determinado por la ley para este efecto”.

En opinión de PÉREZ LASALA ello significa que los documentos inscribibles son los notariales, los judiciales y cualesquiera otros auténticos. Piensa que nuestro código se ha referido, al emplear la última expresión, a los documentos administrativos, que también tienen carácter de auténticos.

...

En los actos o negocios solemnes, la calificación de la forma será especialmente necesaria y rigurosa, pues afecta el contenido (la violación de los requisitos de forma conllevaría nulidad absoluta). Sin embargo, la calificación también se extiende a la forma en los negocios no solemnes, pues aunque sean válidos sin necesidad de requisitos especiales de forma, a efecto de su acceso al Registro, se exige la forma pública.

...

En nuestro derecho positivo sólo excepcionalmente, por disposición expresa de la Ley, tienen acceso al Registro documentos privados (vgr. Art.21 del Decreto Ley N° 2 de 1955).

Además es necesario aclarar que, en el caso de ciertos actos inscribibles en el Registro mercantil, pueden ser inscritos documentos privados simplemente “protocolizados” (v.D. N°130 de 1948, art. 2°).

Por otra parte, el numeral 2° del artículo 1759 del Código Civil incluye, entre los requisitos generales de todas las inscripciones “El nombre y la residencia de la autoridad judicial o del Notario que autorice el título”. (Año 2013. Cuarta edición. Registro Público de Panamá. *Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.* 21-73).

De igual manera, sobre esta materia, el jurista Joaquín Agustín Solís Sánchez, considera que el artículo 1756 del Código Civil, contiene el principio de titulación auténtica, el cual:

“Se refiere a que los documentos objeto de inscripción cuenten con la autenticidad necesaria, a fin de ser objeto de calificación y sustenten la creación, modificación o extinción de derechos reales.

Esto es importante, debido a que el sistema exige exactitud en lo que se registra; por ende, toda esa información o data que da origen a transacciones comerciales debe constar en documentos que sean revestidos de una fuerza y validez jurídica, que sea oponible a terceros.

Su finalidad es que lo registrado se aleje de la duda o incertidumbre, solo así se materializará la seguridad jurídica que requiere el sistema.

Por regla general, la titulación auténtica se fortalece o apoya en instrumentos públicos, que por excelencia están contenidos en escrituras públicas (en nuestro caso emitidas por notarios públicos); sin embargo, puede la ley establecer que otros funcionarios públicos puedan emitir documentos que reúnan los requisitos para ser objeto de inscripción registral.



54

Desde ese punto de vista, están los funcionarios judiciales y los administrativos, que la ley le otorgue esa facultad". (Solís Sánchez, Joaquín Agustín. (2020). El Derecho Registral y la Importancia de su Estudio Permanente". *Revista Sapienta*, Año 11, No. 3, 64-81. (Septiembre 2020, Págs. 64 a 81), Disponible en <https://repositoriodigital.organojudicial.gob.pa/bitstream/handle/001/124/SAPIENTIA%20SEPTIEMBRE%20%202020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>)

La Ley 25 de 12 de junio de 1995, "Por la cual se regulan las fundaciones de interés privado", en el numeral 5, del artículo 5 dispone que el acta fundacional deberá contener "El nombre y domicilio del agente residente de la fundación en la República de Panamá, que deberá ser abogado, o una firma de abogados, quien deberá refrendar el acta fundacional, antes de su inscripción en el Registro Público"; en consecuencia, consideramos que si el agente residente de una fundación de interés privado es un abogado o firma de abogados; su renuncia, debe estar protocolizada por una de las Notarías de la República de Panamá para que sea inscrita en el Registro Público, exigencias con las cuales se cumple con el principio de publicidad y oponibilidad que preceptúa el Decreto Ejecutivo N° 388 de 31 de mayo de 2018, es decir, que sea público y conocido; además, de oponible a terceros, que sea "Conforme a la definición de Capitán, la "calidad del derecho o defensa que su titular pueda hacer valer contra terceros", (OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencia Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta. 24ed. Argentina. P. 682).

Por tanto, para que dicha renuncia del agente residente de una fundación de interés privado exhiba certeza y seguridad jurídica, también, debe ser efectuada a través de una escritura elaborada por un Notario Público de la República de Panamá, quien otorga fe pública y autenticidad de la voluntad manifestada, luego de la cual deberá inscribirse en el Registro Público, como depositario de la fe pública registral y en este sentido, el artículo 1784 del Código Civil, establece:

Artículo 1784. "No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representante legítimos".



SS
A

Luego de este examen, estimamos que la frase impugnada del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018, no conculca las disposiciones legales citadas por el demandante.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la frase “debe estar protocolizado en escritura pública expedida por una de las Notarías de la República de Panamá”, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 809 de 3 de octubre de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 388 de 31 de mayo de 2018.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 29 de febrero de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)



202

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL****Panamá, veintiséis (26) de enero de dos mil veinticuatro (2024).****VISTOS:**

El licenciado **JORGE ISAAC CEBALLOS RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, presenta demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.

Mediante la decisión cuya nulidad se procura, la entidad demandada reconoce el derecho posesorio, a favor del señor Isaac Hernández con cédula de identidad personal No.8-857-312, sobre un globo de terreno baldío nacional con superficie de 2Has+0,000.00mts², ubicado en Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, propiedad de la Nación. De seguido, adjudica a título oneroso esta parcela conforme su valor catastral y plano No.80717-136685, por la suma de cuarenta y ocho mil balboas (B/.48,000.00), cancelada mediante factura de pago N°22909 de 17 de agosto de 2015 de la ANATI. Luego fija, para los efectos registrales y tributarios, el valor catastral de la finca en el referido monto y, por último, precisa los linderos del polígono según dicho plano, aprobado el 4 de febrero de 2016 (fs. 50-53 expdte. contencioso).

Para fundamentar la pretensión que antecede, quien recurre expone la serie de pasos que, a partir del 2014, el señor Isaac Hernández llevó a cabo para



comprar a título oneroso el lote de terreno antes descrito y, así obtener de forma legal, su adjudicación y titulación, entre ellos: el pago del lote por la suma cuarenta y ocho mil balboas (B/. 48,000.00), además, de dos mil cuatrocientos balboas (B/. 2,400.00), el registro del plano No.80717-13585, su corrección conforme lo peticiona la Coordinadora Técnica Nacional. La realización de este trámite determina que la solicitud de compra a la Nación hecha por Isaac Hernández sea considerada por ANATI, conforme los requisitos de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005, modificada por la Resolución 428 de 15 de octubre de 2008. De ahí que, una vez culminados los otros pasos administrativos, se proceda a adjudicársele a título oneroso el globo de terreno baldío nacional con superficie de dos hectáreas (2Has+000.00mts²), cuyo sitio o posición se detalla en párrafos anteriores.

A continuación, el demandante arguye que mediante Resolución No.ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, se le adjudica el referido lote de terreno a Isaac Hernández, dando origen a la Finca No.30244858, Código de Ubicación 8617, inscrita en el Registro Público, bajo la Entrada N°475400/2017, con respaldo en declaraciones notariales que demuestran que tiene la ocupación y tenencia del globo de terreno adjudicado, por más de 20 años. No obstante, lo anterior, advierte que la autoridad no realizó gestiones de oficio ni de inspección exhaustiva, así como tampoco estudios técnicos para corroborar la información del terreno costero solicitado en compra por Isaac Hernández. Consecuentemente, adjudica el lote de terreno privado de propiedad de la sociedad Belgravia Investment, Co., que corresponde a la finca No.238883-8617, en la cual se desarrolla un proyecto residencial.

Por último, el licenciado **CEBALLOS RODRÍGUEZ**, colige que hay un traslape del globo de terreno solicitado en compra por Isaac Hernández, y que la Administración, aun cuando dentro de la Solicitud de Adjudicación, realiza a cabalidad múltiples trámites, estos últimos se dan sobre un terreno de propiedad privada. Así pues, estima infringidos los artículos 3 de la Ley N°80 de 31 de diciembre de 2009, "Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en



las tierras costeras y territorio insular"; 5 del Decreto Ejecutivo N°45 de 7 de junio de 2010, "Que reglamenta la Ley N°80 de 31 de diciembre de 2009"; y 7 de la Resolución N°209 de 6 de abril de 2005, "Por el cual se establece el Reglamento para Revisar y Registrar Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales" (fs. 1-14 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 30 de abril de 1943 –y sus modificaciones–, quien Sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 16 de julio de 2021, y dispone lo siguiente: el envío de copia de la demanda al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la corrida del libelo en traslado a la sociedad Inversiones y Promociones Panamá, Oeste, S.A., –propietaria de la finca inscrita al folio real No. 30244858, Código de Ubicación 8617– y a la Procuraduría de la Administración y, finalmente, la apertura de la causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 59 expdte. contencioso).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Por medio de la Nota No. ANATI-DAG-1825-2021 de 23 de julio de 2021, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras, en primer lugar, hace una narración sucinta del trámite que la entidad a su cargo, llevara a cabo sobre la Solicitud de Adjudicación No.DNTR-269-2014 de 6 de junio de 2014 presentada por Isaac Hernández, acompañada la siguiente documentación probatoria: tres (3) declaraciones juradas, certificaciones de la Corregiduría de Puerto Caimito, fotografías del área, copia de cédula, cinco (5) copias del plano del terreno solicitado.



De seguido, se refiere a la incorporación del poder notariado para ejecutar, mediante apoderado, las diligencias inherentes a dicha solicitud contenida en el Expediente DNTR-269-2014, también, al presupuesto para la inspección ocular del lote que se pide en adjudicación y el informe elaborado, la descripción del terreno baldío nacional y ubicación sin traslape con otras solicitudes, sobre la consulta a la ARAP; la presentación de un nuevo plano original y copias, fijación del edicto en puerta y su publicación en un periódico de circulación nacional, concepto viable para la compra de ARAP; visto bueno del plano por parte de MIVIOT; valor total a pagar por la adjudicación atendiendo a los parámetros del artículo 7 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; y registro del plano No.80717-135685 y el reconocimiento de derecho posesorio, a favor de Isaac Hernández sobre el globo de terreno de una superficie de 2 Has+ 0,000.00m², ubicado en Playa chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de la Chorrera, provincia de Panamá, propiedad de la Nación.

A la postre, concluye que "el proceso de adjudicación cumplió con las etapas procesales establecidas en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, en virtud de lo cual se emitió la Resolución No. ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, la cual fue elevada a escritura pública, surgiendo así el Folio Real No.30244848, con código de ubicación No.8617" (Cfr. f. 65, último párrafo).

III. DEL TERCERO INTERESADO.

Las gestiones de notificación infructuosas de la demanda, a la sociedad **INVERSIONES Y PROMOCIONES PANAMÁ OESTE, S.A.**, según Informe Secretarial de 16 de agosto de 2021, da lugar a la expedición del Edicto Emplazatorio N° 48-21 de 19 de agosto de 2021, en aras de lograr su comparecencia al presente proceso de conformidad con el artículo 1017 del Código Judicial, concordante con el artículo 470 del mismo texto.

Cumplido el trámite de publicación en un periódico de circulación nacional, los días lunes 23, martes 24, miércoles 25, jueves 26 y viernes 27 de agosto de 2021, se designa a la respectiva defensora de ausente, licenciada Carmen Arias



Iriarte, quien luego de tomar posesión del cargo; contesta el libelo negando la pretensión, así como los hechos, omisiones y el concepto de infracción e, inclusive, las pruebas (f. 68, 69, 70-78 expdte. contencioso).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Colaborador de esta jurisdicción, mediante Vista Número 107 de 13 de enero de 2022, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, se pronuncia sobre la pretensión, primeramente, reseñando las piezas procesales que integran el proceso en estudio. En seguida, se refiere al acto impugnado, las normas infringidas, para luego hacer una narrativa de la posición de la parte actora y contestación por parte del tercero interesado.

A continuación, alude, en forma breve a la resolución acusada de ilegal, a los hechos que sustentan el libelo, la contestación del tercero y, después, se adentra a sus descargos, sosteniendo que las piezas procesales incorporadas hasta ese momento le impiden concluir si la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no observó lo dispuesto en la Ley N°80 de 31 de diciembre de 2009 y sus reglamentos, al expedir la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2017. En consecuencia, puntualiza que su concepto queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria, por las partes en este proceso (fs. 82-91 del expdte. contencioso).

Contestada la demanda, se apertura la causa a pruebas y, una vez finalizado el período que da cabida a la presentación de nuevo material probatorio, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas No.663 de 15 de septiembre de 2022 (fs. 93-95 expdte. contencioso). Evacuado dicho material, y vencido la etapa de su práctica ambas partes presentan sus alegatos, por lo que el demandante reitera que el acto impugnado contraviene el ordenamiento jurídico (fs. 166-172 ibidem). En concordancia, el Procurador de la Administración, una vez examina las pruebas, mediante Vista Número 1863 de 8 de noviembre de 2022, deslinda la vulneración de las normas que regulan la materia y peticona



que se declare ilegal la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2008 (fs. 173-187 ibídem).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas procesales que integran el presente expediente contencioso-administrativo, resaltamos que ante este Tribunal se debate la legalidad de la Resolución No.ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, con base en estos planteamientos: ¿El señor Isaac Hernández ostentaba el derecho posesorio sobre el terreno reconocido por ANATI? ¿el terreno adjudicado al señor Isaac Hernández por ANATI, era baldío nacional?

A fin de responder a estas interrogantes, examinemos el contexto jurídico que da cabida a la expedición del acto impugnado por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras –ANATI–. Por lo tanto, nos adentramos a precisar que el señor Isaac Hernández mediante formulario No.512-191452 de 6 de junio de 2014 de la ANATI, solicita la adjudicación a título oneroso de una superficie de terreno estatal de aproximadamente dos hectáreas (2 Has), ubicada en el sector de Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá, hoy día Provincia Panamá Oeste. Sustenta la misma en que ha ocupado el terreno de forma ininterrumpida por más de veinte (20) años y le ha dado uso agrícola y ha sembrado rubros propios de la época (fs. 1-2 expdte. advto.). Adjunta a su petición, tres (3) declaraciones juradas referentes al cuidado y mantenimiento que le da el señor Isaac Hernández a dicho terreno desde hace más de veinte (20) años, así como la certificación de la Corregiduría de Puerto Caimito, sobre la ocupación del globo de terreno en mención por el prenombrado, en el referido tiempo (fs. 3-6 ibídem).

Ante lo peticionado, ANATI le da curso al expediente No.DNTR-269-2014, remitiéndolo al Departamento de Mensura y Mapeo, donde se genera el Presupuesto de inspección y su pago por el peticionario, además, de la realización de la correspondiente inspección ocular el 12 de septiembre de 2014, por el agrimensor, Héctor Candanedo, estableciéndose lo siguiente: a) linderos abiertos



en una superficie de dos hectáreas (2Has); árboles tipo ornamental, frutal y madera con porcentaje de siembra-baldío en un 30%, en zona rural; b) topografía general es regular y la monumentación en sus vértices es de tipo mojón; c) la demarcación de la línea de alta marea con ribera de playa de 22.00 m, el globo se ubica en la ribera de playa demarcada; d) el detalle de amarre del plano corresponde con la posición en el campo del globo de terreno baldío de la Nación y requiere consulta con ARAP; f) el terreno está ubicado en la zona 1, región 1, a B/. 2.40 por metro cuadrado, según tabla de valores de la Ley 80 de 2009 (f. 15-19, 22 expdte. advto.)

A continuación, para el 23 de septiembre de 2014, el licenciado Tomás Torralba, en su calidad de apoderado legal del señor Isaac Hernández, presenta el plano original corregido y cinco (5) copias, luego tres (3) nuevas declaraciones notariales (fs. 26, 31-35 ibídem). Consecuentemente, el Director Nacional de Titulación y Regularización Encargado, a fin de darle observancia a la Ley 30 de 31 de diciembre de 2009 y al Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, a través del Edicto N°587 de 24 de noviembre de 2014 hace saber: "Que el señor Isaac Hernández con cédula de identidad personal 8-857-312, ha solicitado la adjudicación de un globo de terreno baldío Nacional, ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, el cual se encuentra dentro de estos linderos y medidas: Norte: Camino de tierra, Sur: Terrenos Nacionales ocupados por Hernán Cáceres Vega, Este: Ribera de mar, Oeste: Camino de tierra" (f. 43 ibídem)

Con posterioridad, se fija el edicto en la Corregiduría de Puerto Caimito y publicado en un periódico de la localidad (f. 45, 47-48 expdte. advto.), incorporándose después una ampliación de declaración jurada por parte de Isaac Hernández, en la cual sostiene que ha vivido en el sector de El Progreso desde que nació y que ha residido siempre en el Corregimiento de Puerto Caimito, ubicándose en el Sector de Playa Chiquita, a partir de la emigración de sus padres del interior a este lugar, donde fomentan la agricultura mediante sembradíos y cría



214

de animales (cerdos y pollos) (fs. 50-51 ibídem). De igual manera, el Jefe del Departamento de Mensura y Mapeo pone en conocimiento del Jefe del Departamento de Adjudicación y Titulación, que el plano de un predio solicitado en compra a La Nación por Isaac Hernández, con un área de dos hectáreas (2 Has +0,000.00m²) ubicado en Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, reúne los requisitos técnicos contemplados en la Resolución 209 de 6 de abril de 2005, modificada por la Resolución 428 de 15 de octubre de 2008, que reglamenta la revisión y registro de plano (52-53 ibídem).

En cuanto a la ARAP, advertimos que por medio de la Nota No. DA-DGOMI-0210-15 de 9 de marzo de 2015, considera viable la compra a la Nación de una cabida superficial de 2 Has + 0000.00. m², ubicada en la Provincia de Panamá, Distrito de Chorrera, Corregimiento de Puerto Caimito, Playa Chiquita, por parte del señor Isaac Hernández, ya que cumple con los requerimientos legales, respecto al amortiguamiento, además, a lo interno de la propiedad no existen bosques de manglares, pero sí en su colindancia, de ahí que sostenga que cualquier actividad en la propiedad no debe afectar dichos ecosistemas ni la zona de amortiguamiento de diez metros (10 m) de distancia; y proceda a incorporar el sello de aprobación de la entidad, al mencionado plano original (fs. 54-56 expdte. adtvo.). Por su parte, el MIVI, a través de la Nota No.14.1303-444-2015 de 13 de mayo de 2015, hace constar que ha revisado el plano presentado pidiendo el visto bueno para la titulación del referido globo de terreno a favor de Isaac Hernández, con sujeción al artículo 12 de la Ley 80 de 2009 y establece que para cumplir con todos los requisitos que le compete revisar, se requiere presentar la Resolución que expide la ARAP autorizando la compra (f. 58, 62 ibídem). De seguido, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización mediante Nota No.ANATI-DNTR-DDN-534 de 25 de mayo de 2015, establece el valor total de venta en cuarenta y ocho mil balboas (B/.48,000.00) y los gastos y manejos en dos mil cuatrocientos balboas (B/.2,400.00) y el señor Isaac Hernández procede a su



215

cancelación (f. 64, 67, 70 ibídem). Consecuentemente, para el 15 de agosto de 2015 se está tramitando el registro del plano ante el Departamento de Mensura y Mapeo de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la ANATI, conforme Memorando ANATI-DNTR-DDN-252/28/08/2015 (f. 71 ibídem). Meses después, la Coordinadora Técnica Nacional de la ANATI le comunica a la Jefe del Departamento de Adjudicación y Titulación que el “plano del predio solicitado en compra a la Nación por ISAAC HERNÁNDEZ, con un área de 2Has+0,000.00m² ubicado en Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá,... no reúne los requisitos técnicos, acorde a las disposiciones contempladas en la Resolución 209 del 6 de abril de 2005, modificada por la Resolución 428 del 15 de octubre de 2008, que reglamenta la revisión y registro de plano. Este plano no coincide con el levantamiento de campo” (f. 72 ibídem). De ahí, que el apoderado legal del señor Isaac Hernández presente ante la ANATI, otro plano original corregido el 23 de noviembre de 2015 y el Departamento de Mensura y Mapeo proceda a una nueva revisión y mediante Memorando DNTR-DMEM-02-A-341 de 9 de diciembre de 2015 ponga en conocimiento de la Coordinadora Técnica Nacional que este plano sí reúne los requisitos anteriores y la reglamentación sobre revisión y registro de plano. Por lo tanto, una vez se instruye el registro del Plano al respectivo Jefe del Departamento de Mensura y Mapeo y se cancela el costo del registro: se lleva a cabo el mismo el 4 de febrero de 2016, con la asignación de este número: 80717-135685, según Memorando DNTR-DMEM-02-A-27. Al cabo, se expide la Resolución No.ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, que reconoce el derecho posesorio a favor del señor Isaac Hernández sobre el terreno descrito con anterioridad y se lo adjudica a título oneroso, entre otros (f. 73-74, 79, 81-82, 85 expdte. advto).

Ahora bien, pese al extensivo trámite administrativo realizado por la ANATI, con sujeción a la normativa que regula la materia de adjudicación de terrenos baldíos nacionales, el demandante sostiene que no había actos de posesión ni la servidumbre señalada en el plano demostrativo, tampoco uso del predio por el



solicitante Isaac Hernández. En particular, acota la existencia de un traslape del globo de terreno requerido en compra sobre la finca de propiedad privada No.238885-8617 perteneciente a la sociedad Belgravia Investment, Co., y que en la misma no se advierte su uso ni ocupación por Isaac Hernández u otras personas ni vecinos que pudiesen demostrar lo contrario. En este sentido, arguye que el terreno sobre cual se reconocen derechos posesorios a favor del señor Isaac Hernández, para darle cabida a su adjudicación, no son terrenos baldíos nacionales.

Ante la realidad procesal expuesta, es pertinente referirnos a la respuesta que remite el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, al requerimiento de informe de acoplamiento de los planos No.80717-116647 de la finca No.238885-8617 –aprobado el 30 de abril de 2009– y No.80716-135685 de la finca No. 30244858 –aprobado el 4 de febrero de 2016, Código de Ubicación 8617. En detalle, mediante Nota DS-AL-1124-2022 de 24 de octubre de 2022, el regente de esta cartera dice así:

“...luego de realizada la búsqueda en la base de datos de la Dirección Nacional de Ventanilla Única, con el número de finca 238885-8617, se encontró registro del proyecto de urbanización Palmeras del Oeste, el cual se desarrolla sobre la precitada finca y reposa copia del plano catastral No.80717-116647 de 30 de abril de 2009 con certificado No.1816 de 07 de diciembre de 2009 de la Dirección Nacional de Ventanilla Única, Panamá Oeste. En referencia a dicho plano, éste indica “PLANO DE LOTE A SEGREGAR DE LA FINCA 55389 TOMO 1429, FOLIO 249, FINCA 248626 DOC 797067, FINCA 132408 ROLLO 14050 DOC 1, FINCA 162228 ROLLO 23413 DOC. 5, FINCA 132407 ROLLO 14050 DOC. 7 QUE SE INCORPORAN JUNTO CON LA FINCA 23886 DOC.670162 DOC.1229997, FINCA 162227 ROLLO 23939 DOC. 6, FINCA 65512 TOMO 1612 FOLIO 50 A LA FINCA 238885 DOC.670154, TODAS DE PROPIEDAD DE BELGRAVIA INVESTMENT CO. S.A.

Con referencia al plano No.80817-135685 de 04 de febrero de 2016, corresponde a un globo de terreno solicitado en compra a la Nación a través de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, registrado por la Dirección Nacional de Ventanilla Única con el Certificado No.1567 de 07 de



21x

noviembre de 2017" (fs. 109-110 expdte. contencioso).

El texto citado asevera que la finca No.238885-8617, registrada en el plano catastral No.80717-116647 de 30 de abril de 2009, con certificado No.1816 de 07 de diciembre de 2009 de la Dirección Nacional de Ventanilla Única, Panamá Oeste, pertenece a Belgravia Investment Co. S.A., y en la misma se está desarrollando el proyecto de urbanización Palmeras del Oeste. Por otro lado, el informe que resulta del peritaje practicado por el respectivo Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía, sobre los inmuebles identificados como Finca N°30244858-8617, Código de Ubicación N°8617 que nace con la Resolución N°AMDG-182-2017 expedida por la ANATI y, como Finca N°238885, Código de Ubicación N°8617, puntualiza el lugar, colindancias y superficie de estas fincas, ubicada en Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste.

Al respecto, es de notar que la pericia realizada acredita que la **Finca N°238885, Código N°8617, Plano N°80717-116647 de 30 de abril de 2009**, está conformada por nueve (9) fincas que totalizan 136Has+8,556.12 metros cuadrados de propiedad de Belgravia Investment Co. S.A., con las siguientes colindancias: Norte, Banco Hipotecario Nacional, Ángel Talavera y Tomas Talavera; Sur, Ministerio de Desarrollo Agropecuario; Este, Océano Pacífico; Oeste, Carretera hacia Puerto Caimito. En relación a la **Finca N°30244858, Código N°8617, Plano N°80717-135685 de 4 de febrero de 2016** a nombre de Isaac Hernández con cédula N°8-857-312, tiene una superficie de dos hectáreas (2Has+0,000.00) con las colindancias que detallamos: Norte, Camino de Tierra, hoy Belgravia Investment Co, S.A.; Este, Océano Pacífico, hoy Ribera de Playa; Sur, Hernán Cáceres Vega, hoy Belgravia Investment Co, S.A.; Oeste, Camino de Tierra, hoy Belgravia Investment Co, S.A. También se determina, que la finca que nace de la Resolución N°ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, expedida por la ANTI, no solo carece de edificación alguna que revele ocupación, sino de



218

sembradíos, caminos o servidumbre de acceso, inclusive, está cercada por todas partes por la empresa Belgravia Investment, Co., S.A., siendo su acceso por la finca N°238885, Código N°8617 y la servidumbre que “presenta el plano en la parte Este, es parte de la Finca N°238885, que ha sido afectada por las mareas quedando esta como Rivera de Playa,...” Definidas las colindancias de ambas fincas, así como sus datos de agrimensura y servidumbre, el informe pericial establece lo que a continuación pormenorizamos:

“Esta Finca N°30244858, Código N° 8617, con Plano N°8617, con Plan N°80717-135685, aprobado el 4 de febrero de 2016, que nace de la Resolución N°ADMG-182-2017, del 24 de julio de 2,017, emitida por La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI), cuyo propietario inicial es Isaac Hernández y su propietario actual los (sic) es Inversiones y Promociones Panamá Oeste Co, S.A., presenta un TRASLAPE, sobre la Finca N°238885, Código N°8617, propiedad de Belgravia Investment Co, S.A., así como también sobre restos libres de fincas que ocupan la playa.

... **TRASLAPE** de la Finca N° 30244858, sobre la Finca N°238885, es un **Traslape Total**, tomando en cuenta que la finca ocupa parte de tierra firme y la ribera de Playa, sin tomar en cuenta los reglamentos de retiros de la faja de terreno que se inicia en la línea de alta marea y termina en una línea paralela a una distancia de 22 metros hacia adentro de la costa, sin perjuicio de los derechos adquiridos, en el Océano Pacífico (sic) y no los 10.00 metros de retiro que presenta el Plan N° N° (sic) 80717-135685, que determina la Finca N°30244858, propiedad de **Inversiones y Promociones Panamá Oeste S.A.** ...” (fs. 141-142 expdte. contencioso)



En concordancia con el resultado de la pericia, observamos que el historial de la Finca N°238885, Código de Ubicación 8617 remitido por el Registro Público a este Tribunal acredita su inscripción el 15 de septiembre de 2004, bajo el asiento del diario N°119320, Tomo del Diario N°2004. A su vez, precisa que su superficie inicial fue de 3Has 307m² 10dm² y la actual o resto libre de 4has 1060 m² 20.65000001 dm², con Plano N°80717-116647, documento registral N°670154, Escritura Pública N°13952 de 2 de agosto de 2004 de la Notaría Octava de Circuito Notarial de Panamá, siendo el titular de derecho de propiedad, Belgravia



Investment Co., S.A. Sobre este historial, deviene en oportuno enunciar estos

datos:

“ASIENTO UNO: MEDIANTE ESCRITURA PÚBLICA N°13952 DE 2 DE AGOSTO DE 2004 DE LA NOTARIA OCTAVA DEL CIRCUITO DE PANAMA, CONSTA INSCRITA LA FINCA NUMERO 23885 CON CODIGO DE UBICACIÓN 8617, AL DOCUMENTO REDI NUMERO 670254 DESDE EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2004.

UBICACIÓN: QUE ESTA FINCA CONSISTE EN LOTE DE TERRENO SEGÚN PLANO NUMERO 30717-116647, UBICADO EN EL CORREGIMIENTO DE PUERTO CAIMITO, DISTRITO LA CHORRERA Y PROVINCIA DE PANAMÁ, CÓDIGO DE UBICACIÓN NUMERO 8617.

SUPERFICIE: TRES HECTÁREAS MÁS TRECIENTOS SIETE METROS CUADRADOS CON CIENTO CINCUENTA CUADRADOS (3HAS+307.100MTS2).

LINDEROS Y MEDIDAS: ...

TITULAR REGISTRAL: AMALIA MILAGRO AYALA SAMILLAN, CON CEDULA NUMERO PE-8-2547.

VALOR: CIENTO SESENTA Y NUEVE BALBOAS CON VEINTITRÉS CENTÍSIMOS (B/169.23). ASÍ CONSTA INSCRITO AL DOCUMENTO N°670154 DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2004.

ASIENTO DOS: TRASPASO

QUE MEDIANTE ESCRITURA PUBLICA NUMERO 7793 DE 1 DE ABRIL DE 2008 DE LA NOTARIA PRIMERA DEL CIRCUITO DE PANAMA, POR LA CUAL AMALIA MILAGRO AYALA SAMILLAN, CON CEDULA NUMERO PE-8-2547, VENDE LAS FINCA NO.238885 A LA SOCIEDAD DENOMINADA BELGRAVIA INVESTMENT CO.S.A. POR LA SUMA DE B/.170.92.00.

ASÍ CONSTA INSCRITO AL DOCUMENTO REDI NUMERO 1233943 DEL 8 DE ABRIL DE 2008.

...

ASIENTO CINCO: INCORPORACIÓN

QUE MEDIANTE ESCRITURA PUBLICA N°14182 DE 12 DE AGOSTO DE 2009 DE LA NOTARIA SEGUNDA DEL CIRCUITO DE PANAMA, FINCAS: FINCA NUMERO 161062, INSCRITA AL ROLLO 23026, DOCUMENTO 3, FINCA NUMERO 162227, INSCRITA AL ROLLO 23413, DOCUMENTO 6, FINCA NUMERO 65512, INSCRITA AL TOMO 1612 FOLIO 50 SE INCORPORAL (SIC) A LA FINCA NUMERO 238885. DOCUMENTO REDI NUMERO 1703626, DESDE EL 4 DE ENERO DE 2014. TODAS DE LA SECCIÓN DE PROPIEDAD PROVINCIA DE PANAMÁ, QUE CON MOTIVO DE DICHA INCORPORACIÓN LA FINCA NUMERO 238885 ANTES DESCRITA QUEDA AHORA CON UNA SUPERFICIE DE 136 HECTAREAS CON 8856 METROS CUADRADOS Y 1150 CENTIMETROS CUADRADOSCM2, CUYA DESCRIPCIÓN ES LA SIGUIENTE: PARTIENDO DEL PUNTO NUMERO UNO...” (fs. 192-197 expdte. contencioso) (Subraya La Sala)



Examinadas estas piezas procesales, el Tribunal colige que la pretensión de la demanda se ajusta a derecho, toda vez que se ha demostrado que la empresa Belgravia Investment Co., S.A., es propietaria de la finca No.238885 de



conformidad con la Escritura Pública No. 7793 de 1 de abril de 2008, y que una porción de esta propiedad privada es adjudicada por ANATI en el año 2017. En este sentido, resulta trascendente destacar que la finca N°30244858, que se le adjudica al señor Isaac Hernández traslapa totalmente sobre finca de propiedad privada N°238885.

Consecuentemente, puntualizamos que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, tiene competencia privativa para reconocer derechos posesorios y adjudicar tierras baldías nacionales, en los términos dispuestos en la Ley N°59 de 8 de octubre de 2010, "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional". Veamos las normas pertinentes:

"Título III
Adjudicaciones, Avalúos e Información Catastral y
Geográfica

Capítulo I
Adjudicaciones

"Artículo 33. La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular, y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia mediante resolución motivada, de la Autoridad de Turismo de Panamá.

Artículo 34. En los casos de bienes inmuebles de propiedad de los municipios, la Autoridad efectuará la adjudicación o titulación de derechos posesorios, previo acuerdo con el respectivo municipio propietario del bien.

Artículo 35. Serán aplicables a dichas adjudicaciones o titulaciones las normas contenidas en la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009".



La ordenación que precede, de manera fehaciente, establece que ANATI es la entidad estatal competente para adjudicar y reconocer derechos posesorios



221
D

sobre bienes en específicos: estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular, y zonas costeras. Cabe destacar que, entre ellos, no están incluidos los que constituyen y/o integran la propiedad privada: entendida como aquella sobre la cual la persona ostenta el derecho tanto de gozar o disponer de manera amplia de una cosa –con exclusión del arbitrio ajeno–, como de reclamar su devolución si está en poder de otro.

La no inclusión en comento, determina que, aun cuando la solicitud del señor Isaac Hernández compendia un procedimiento administrativo de adjudicación que sigue la reglamentación aplicable; la entidad demandada ha omitido advertir y/o establecer que el bien inmueble adjudicado al prenombrado estaba excluido de su dominio o ámbito de competencia, por ser de índole privado y estar desprovisto del carácter de baldío nacional. A esto adicionamos, que la inspección al lote, realizada por la Administración como parte de dicho procedimiento, genera un informe que desconoce la realidad en cuanto a sus colindancias, ocupación y posesión en el año 2014.

En definitiva, se constata que ANATI sin respaldo en una atribución legal, reconoce a favor de Isaac Hernández, derechos posesorios y le adjudica a título oneroso el terreno perteneciente a un particular; infringiendo lo dispuesto en los artículos 3 de la Ley 80 de 2009; 5 del Decreto Ejecutivo N°45 de 2010; y 7 de la Resolución N°209 de 2005.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la Resolución No.ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA



SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 31 DE Enero
DE 20 24 A LAS 8:14 DE LA Mañana
Documentos de la Administración
FIRMA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 29 de febrero de 2024
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 323 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 29 de Enero de 20 24

EL Secretario (a) Judicial

