

1224-18

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LCDA. MÓNICA RÍOS (APODERADA PRINCIPAL) Y EL LICENCIADO. CARLOS MATOS (APODERADO SUSTITUTO), ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL NO.008 DE 6 DE FEBRERO DE 2018, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE ARRAIJÁN.

MAGISTRADO CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, seis (06) de febrero de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La **Lcda. Mónica Ríos Urriola**, actuando en representación del **Ministerio de Obras Públicas**, ha interpuesto demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nulo por ilegal el Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján *“Por el cual se declaran Ejidos Municipales las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial”*, publicado en la Gaceta Oficial No.28477 de 5 de marzo de 2018.

Mediante el acto administrativo demandado, Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018 se acuerda lo siguiente:

“Artículo Primero: Declarar ejido Municipal las áreas de servidumbres pluviales, viales, costaneras en el DISTRITO DE ARRAIJÁN para uso público, peatonal, vial turístico, recreativo y comercial.

Artículo Segundo: Autorizar al Alcalde para que realice todo trámite administrativo que corresponda a fin de que solicite en nombre del Municipio de Arraiján se le adjudique a título gratuito el dominio de las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el Distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

Artículo Tercero: Esta resolución comenzará a regir a partir de su publicación.”

I. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA:

Señala la parte actora que en el último considerando del Acuerdo Municipal se indica que de conformidad con la ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, es atribución del municipio gravar impuestos y contribuciones de todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el distrito; y agregan que se establece como patrimonio municipal, las servidumbres de uso público.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley 11 de 27 de abril de 2006, el **Ministerio de Obras Públicas** tiene como misión “llevar a cabo los programas e implantar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la Nación.”

El artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, establece la prohibición de instalar, estructuras y anuncios publicitarios o cualquier otra edificación “en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional” que no constituyan infraestructura para los servicios públicos y sujeta ésta última a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas.

Finalmente, indica que mediante sentencia de 31 de marzo de 2008, al resolver una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Unión de Productores de Publicidad Exterior (UPPEX), el Pleno de la Corte Suprema determinó que el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, no es inconstitucional.

II. NORMAS QUE SE CONSIDERAN VULNERADAS.

La parte actora señala que las disposiciones legales infringidas y el concepto de las violaciones son los siguientes:

El artículo 179 del Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján, infringe el artículo 179 del Código Fiscal, en concepto de indebida aplicación de la ley, toda vez que la

sección II del Capítulo V del título IV del libro I del Código Fiscal, que establece el Procedimiento para las adjudicaciones a los municipios, tiene como propósito fundamental entregar a los municipios, tierras baldías necesarias para el crecimiento de sus poblaciones, pero el acuerdo acusado de ilegal pretende convertir áreas de uso público como lo son las servidumbres viales, pluviales y costaneras del Distrito de Arraiján en ejido municipal, lo cual es totalmente contrario al concepto de ejido y lo que persigue la norma citada.

El Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján infringe el artículo 181 del Código Fiscal, en concepto de indebida aplicación de la ley, toda vez que se pretende convertir áreas de servidumbre vial, pluvial y costaneras en ejido, lo cual es totalmente contrario al concepto de dicha figura y lo que persigue la norma citada y escapa del concepto básico y del propósito de la creación de los ejidos municipales pues las servidumbres viales, pluviales y costaneras no sirven directa ni expresamente para el crecimiento de la población, sino que están dedicadas a un uso público como resultado de dicho crecimiento.

El Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján, infringe el artículo 182 del Código Fiscal, la cual considera violada por aplicación indebida , toda vez que al establecer este artículo que los planos de la constitución del ejido municipal deben mostrar el área ocupada “por los pobladores actuales y la destinada a los pobladores futuros y se señalará la extensión y el perímetro de los ejidos”, implica que el fin último de la constitución del ejido es permitir su ocupación permanente por parte de pobladores futuros.

También indica que el Acuerdo Municipal infringe el artículo 4 de la Ley No.11 de 27 de abril de 2006, “Que reforma la Ley 35 de 1978, que reorganiza el **Ministerio de Obras Públicas**, y la Ley 94 de 1973, sobre contribución por valorización y dicta otras disposiciones”, en violación directa por comisión, toda vez que el acuerdo Municipal resulta incongruente con la prohibición de rango

legal establecida en el citado artículo 4 de la Ley 11 de 2006, que impide la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación, en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional, que no constituyen infraestructura para los servicios públicos.

De igual forma señala que infringe los numerales 1 y 5 del artículo 28, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, en violación directa por omisión, pues se pretende constituir en ejido municipal los espacios públicos descritos en los numerales 1 y 5 del artículo 28 que son protegidos por el Estado.

Finalmente, indican que el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el Concejo Municipal del Distrito de Arraiján, viola en forma directa por omisión el artículo 98 de la Ley 106 de 1973 al declarar el Acuerdo Municipal como ejido municipal las áreas de servidumbres pluviales viales y costaneras en el Distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial, ya que se busca disponer de áreas que están destinadas y son necesarias para diversos servicios de utilidad pública, ignorando, el Consejo Municipal la normativa que regula el uso de las servidumbres viales y pluviales en el país.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

La Secretaría de la Sala Tercera, mediante oficio No.1247 de 21 de junio de 2019, le solicita al Concejo Municipal de Arraiján, que remita informe explicativo de conducta, mismo que no fue remitido a esta Superioridad.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante Vista No.1049 de 8 de octubre de 2019, emite su concepto, en interés de la ley, solicitando se declare NULO POR ILEGAL, el Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, emitido por el Concejo Municipal de Panamá, ya que infringe los artículos 179, 180, 181 del Código Fiscal y los numerales 2 y 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio

de 2000, por falta de competencia y la omisión de trámites fundamentales en la expedición de los actos administrativos.

V. DECISIÓN DE LA SALA.

Desarrolladas las etapas procesales de rigor corresponde a la Sala decidir la presente litis sobre las consideraciones que siguen:

1. Competencia. De conformidad con lo establecido en los artículos 206 numeral 2 de la Constitución Política y 97 numeral 2 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

2. Legitimación activa y pasiva.

En este negocio, el demandante, es la Lcda. Mónica Ríos (apoderada principal) y el Lcdo. Carlos Matos (apoderado sustituto), en nombre y representación del Ministerio de Obras Públicas, persona jurídica que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra del Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, emitido por el Concejo Municipal de Arraiján, mediante el cual se declaran Ejidos Municipales las áreas de servidumbre pluviales, viales y costaneras en el distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

El texto del acto demandado de ilegal es del tenor siguiente:

“Artículo Primero: Declarar ejido Municipal las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el Distrito de Arraiján, para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

Artículo Segundo: Autorizar al Alcalde para que realice todo trámite administrativo que corresponda a fin de que solicite en nombre del Municipio de Arraiján se le adjudique a título gratuito el dominio de las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras en el Distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comercial.

Artículo Tercero: Esta resolución comenzará a regir a partir de su publicación.”

La parte actora, en su libelo de demanda indica que el Concejo Municipal de Arraiján con la expedición del precitado Acuerdo Municipal No.008 de 6 de

febrero de 2018) viola los artículos 179,181,182 de la Ley 8 de 1956, que aprueba el Código Fiscal, el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006 “Que reforma la Ley 35 de 1978, que reorganiza el **Ministerio de Obras Públicas** y la Ley 94 de 1973, sobre contribución por valorización, el artículo 27 y numerales 1 y 5 del artículo 28 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, “Que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y el artículo 98 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el régimen municipal.

Esta Corporación de Justicia, procederá al análisis de los requisitos que deben cumplirse para declarar, constituir o ampliar un ejido municipal; en ese sentido, la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), en virtud de la ley que la crea, Ley 59 de 8 de octubre de 2010, y el Ministerio de Economía y Finanzas, en razón de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado, son las entidades que se encargan de los temas de traspaso de tierras estatales, para **la constitución y ampliación de ejidos municipales**.

En este orden de ideas, el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, señala que en las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, para la constitución o ampliación de ejidos municipales, el municipio deberá presentar su solicitud de demarcación y adjudicación del área ejidal a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes luego del cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en dicho artículo decreta la adjudicación definitiva del municipio del área ejidal solicitada y ordena el otorgamiento de la escritura pública correspondiente.

A su vez, el Código Fiscal en su artículo 179, establece que las solicitudes de los Municipios para que se les adjudique, gratuitamente el dominio de tierras baldías necesarias **para áreas y ejidos** de sus poblaciones, serán dirigidas al **Ministerio de Economía y Finanzas**, el cual, por conducto del funcionario encargado del ramo de tierras, **las sustanciará y resolverá**.

De igual forma, es de importancia destacar que con respecto a las competencias sobre los ejidos municipales, el Régimen Municipal establecido mediante Ley 106 de 1973, específicamente el artículo 17, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, establece que:

“Artículo 17. Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

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

Asimismo, el artículo 180 del Código Fiscal establece la documentación que debe presentar la municipalidad, que requiera de una adjudicación gratuita de tierras baldías, áreas y ejidos, cuyo texto transcribimos para mayor comprensión:

“Artículo 180. La municipalidad que haga la solicitud, deberá presentar los siguientes documentos debidamente autenticados:

- a. Copia del Acuerdo, del Concejo Municipal en que conste la decisión de adquirir el dominio de las tierras para área de ejidos de la población respectiva;
- b. Constancia de número de habitantes de la cabecera del Distrito o de la población organizada cuya área y ejidos se piden; y
- c. Constancia del número de casas de habitación que haya en el poblado de que se trata.

Los documentos a que se refieren los dos últimos acápite deberán ser expedidos por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República en base a los resultados del último censo.

Una segunda copia del acuerdo mencionado en el acápite a) de este artículo, deberá ser enviada a la Comisión de Reforma Agraria para su información.”

De la normativa expuesta, puede inferirse que dentro de las competencias de los Concejos Municipales no se encuentra la declaración, ni constitución de ejidos municipales, y que tal como puede apreciarse en la parte motiva del Acuerdo Municipal acusado de ilegal, fundamentan su decisión en el precitado artículo 180 del Código Fiscal, el cual se refiere únicamente a los requisitos que debe reunir el municipio para solicitar un ejido, no así para declararlo o constituirlo.

Concuerda este Superioridad con la vista fiscal proferida por la Procuraduría de la Administración, que indica que el Concejo Municipal de Arraiján, a través del Alcalde debió solicitarle a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que le adjudicara gratuitamente el dominio de los ejidos; y no proceder directamente a declarar mediante Acuerdo Municipal 008 de 6 de febrero de 2018, ejidos municipales en las áreas de servidumbres pluviales, viales y costaneras del distrito de Arraiján, sin antes, realizar el procedimiento administrativo establecido en los artículos 180 y 181 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, la cual establece el procedimiento para la constitución o ampliación de los ejidos municipales.

Siendo así las cosas, el acto administrativo acusado de ilegal se encuentra viciado de nulidad, por haberse emitido sin competencia, vulnerando así el debido proceso, específicamente los artículos 31, 34 y 52 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo que indican lo siguiente:

“Artículo 31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar derecho a audiencia a ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa”.

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás jefes y jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.”

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así está expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dicta por autoridad incompetente;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con presidencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por tributo fiscal, un cargo o causa distinto de aquéllos que fueron formulados al interesado.”

De igual forma, se violan las disposiciones precitadas establecidas en los artículos 179 a 181 del Código Fiscal y en las leyes que asignan dichas competencias al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), Ley 24 de 5 de julio de 2006.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL**, el Acuerdo Municipal No.008 de 6 de febrero de 2018, dictado por el **Concejo Municipal del Distrito de Arraiján “Por el cual se declaran Ejidos Municipales las servidumbres pluviales, viales y costaneras en el Distrito de Arraiján para uso público, peatonal, vial, turístico, recreativo y comerciales.”**

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA