

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1700

Panamá, 01 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.

El Licenciado José Ángel Peralta Chávez, actuando en representación de **Isauro De Gracia Castro**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.SA/48-19 de 29 de julio de 2019, dictada por la **Alcaldía Municipal del Distrito de Santiago**.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la acción contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

I. **Antecedentes.**

Las referencias que se describen a continuación se obtienen de los hechos de la demanda y de las constancias documentales allegadas al proceso.

El señor **Isauro De Gracia Castro** presentó ante la **Alcaldía Municipal del Distrito de Santiago** una solicitud con el propósito de comprar un terreno baldío, a título oneroso, con una superficie de ciento ochenta metros cuadrados con noventa y seis decímetros cuadrados (000Has + 0180.96m<sup>2</sup>) ubicado en la localidad de Las Margaritas, corregimiento de Santiago, provincia de Veraguas (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Según señala el prenombrado, su petición se derivó de su condición de residente durante treinta y dos (32) años en ese lote de terreno, según quedó consignado en el formulario correspondiente (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Como sustento de su solicitud de adjudicación a título oneroso y en cumplimiento de los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico con ese fin, **Isauro De Gracia Castro**

aportó una copia autenticada de la Nota de 1 de marzo de 2000, dirigida a la **Alcaldía Municipal del Distrito de Santiago** por Héctor A. Him Manzane, Técnico en Topografía, con el propósito de comunicar el Informe de Agrimensura en el que, entre otras cosas, avisó que realizó la mensura del terreno antes descrito; que el mismo tiene una superficie de ciento ochenta metros cuadrados con noventa y seis decímetros cuadrados (00Has + 0180.96m<sup>2</sup>); y que en el recorrido del área no se encontró madera de construcción, yacimiento de mineral ni oposición de terceras personas (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

El veintisiete (27) de abril de dos mil (2000), en el Juzgado Primero Municipal del Distrito de Santiago se llevó a cabo una Diligencia de Ratificación del Informe de Agrimensura en la que participó Héctor A. Him Manzane, Técnico en Topografía (Cfr. foja 4 del expediente administrativo).

Luego que se verificó que el peticionario cumplió con los requisitos legales, a saber: el pago de la suma de dinero relativo al mencionado trámite; la indicación de éste señalando que su solicitud no afecta a otros; la declaración jurada de dos (2) de sus colindantes; y la comunicación del Juez de Paz certificando que los mismos son residentes del lugar por más de cuarenta (40) años, el Alcalde Municipal le ordenó al interesado publicar en los periódicos correspondientes el Edicto No.18 (2019) de once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019), fijado el 2 y desfijado el 25 de abril de ese año, en el que hizo constar que el prenombrado requirió la adjudicación de la parcela de tierra baldía nacional ya descrita (Cfr. fojas 6-17 del expediente administrativo).

Todo lo anterior, dio lugar a la expedición de la Resolución No. 19 (2019) de veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), dictada por la **Alcaldía Municipal del Distrito de Santiago**, por medio de la cual decidió declarar a **Isauro De Gracia Castro** como legítimo propietario del terreno en mención y, además, ordenó la confección de la Escritura Pública de compraventa ante una Notaría, según el artículo 5 del Acuerdo

Municipal No.2 de 1 de febrero de 1988, en concordancia con el artículo 99 de la Ley No. 106 de 1973 (Cfr. foja 18 del expediente administrativo).

Lo descrito en el párrafo anterior, dio lugar a la inscripción en el Registro Público de la finca No.30315889, con código de ubicación No.9901, de la Sección de la Propiedad, provincia de Veraguas, perteneciente a **Isauro De Gracia Castro** (Cfr. 16 del expediente judicial).

Paralelamente, el 15 de noviembre de 2016, Ruperto De Gracia Mojica presentó ante el Alcalde Municipal una solicitud para la adjudicación de una (1) parcela de tierra, a título oneroso, con una superficie de quinientos metros cuadrados (OHAS + 500m<sup>2</sup>) ubicada en la localidad de Las Margaritas, Corregimiento y Distrito de Santiago, provincia de Veraguas, dentro de la finca No.823, tomo No.174, folio No.180, basado en el hecho que es residente en el mismo por diecisiete (17) años (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo).

En cumplimiento de las normas que respaldaban su pretensión, el prenombrado aportó una Nota de 30 de abril de 2019, firmada por Crispín López A., Ingeniero Agrícola con Licencia para ejercer la Topografía, en la que le comunicó al Alcalde Municipal que había realizado la mensura de un (1) globo de terreno solicitado por Ruperto De Gracia Mojica, perteneciente al folio real No.828, con código de ubicación No.9901, el cual está localizado en la barriada Las Margaritas, corregimiento Cabecera, provincia de Veraguas, con una superficie de ciento ochenta y cuatro metros con sesenta y dos decímetros cuadrados (OHAS + 0,184.62m<sup>2</sup>), con los linderos que allí se mencionan; aunado al hecho que al momento de efectuar esa actividad no encontró oposición de terceras personas ni vestigios de yacimiento mineral. Ese Informe de Agrimensura fue ratificado ante el Juzgado Primero Municipal del Distrito de Santiago, Ramo Civil (Cfr. fojas 5-6 del expediente administrativo).

Seguidamente, se hizo el avalúo del inmueble; el pago de la cantidad de dinero correspondiente a esos trámites; se tomó el testimonio del interesado en el que indicó la superficie de ese globo de terreno; su ubicación; que no afecta a terceros; que tiene treinta (30) años de poseerlo; y el nombre de dos (2) de sus colindantes, quienes rindieron declaración relacionada con la petición de adjudicación. Además, se hicieron las publicaciones correspondientes del Edicto No.42 (2019) de veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019), fijado el 5 y desfijado el 29 de julio de ese año (Cfr. fojas 7-17 del expediente administrativo).

Consecutivamente, la **Alcaldía Municipal** expidió la Resolución SA/48-19 de veintinueve (29) de julio de dos mil diecinueve (2019), a través de la cual decidió declarar a Ruperto De Gracia Mojica legítimo propietario del mencionado terreno, por lo que ordenó que se efectuaran los trámites de la Escritura Pública de compraventa en una Notaría (Cfr. foja 18 del expediente administrativo).

Esa actuación permitió la inscripción en el Registro Público de la finca No.30319510, con código de ubicación No.9901, en la Sección de la Propiedad, provincia de Veraguas, cuyo titular es Ruperto De Gracia Mojica (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

En ese contexto, **Isauro De Gracia Castro** le otorgó poder especial al Licenciado José Ángel Peralta Chávez para que presentara la acción contencioso administrativa de nulidad que nos ocupa, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución SA/48-19 de veintinueve (29) de julio de dos mil diecinueve (2019), a través de la cual decidió declarar a Ruperto De Gracia Mojica legítimo propietario del globo de terreno localizado en la barriada Las Margaritas, corregimiento Cabecera, con una superficie de ciento ochenta y cuatro metros cuadrados con sesenta y dos decímetros cuadrados (0HAS + 0,184.62m<sup>2</sup>) que según señala corresponde a la finca No.30319510, inscrita en el Registro Público con código de ubicación No.9901, en la Sección de la Propiedad, provincia

de Veraguas, habida cuenta que afirma que un (1) mes y cinco (5) días antes se había dado la inscripción en el Registro Público de ese mismo inmueble, adjudicado al hoy accionante por parte de la **Alcaldía Municipal del Distrito de Santiago** (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

## II. Normas que se aducen vulneradas.

El apoderado judicial del recurrente invoca como infringidas las siguientes disposiciones:

A. El artículo 22 de la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, vigente al momento de los hechos, que señala que las tierras de la República son, entre otras, de propiedad privada (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

B. Los artículos 5, 337 y 338 del Código Civil, que mencionan que los actos que prohíbe la Ley son nulos; que el derecho de propiedad permite a su titular gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las legales; y que nadie podrá ser privado de esa prerrogativa sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial);

C. Los artículos 34 y 52 (numerales 1, 2 y 4) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre éstos, legalidad y debido proceso; así como los vicios de nulidad absoluta de los actos cuando así esté expresamente determinado en una norma, si se expiden por autoridades incompetentes y se dictan con prescindencia u omisión de trámites fundamentales (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

## III. Concepto de la violación de las normas invocadas.

A juicio del apoderado judicial del actor, el Alcalde Municipal infringió las normas invocadas en la demanda debido a que tramitó dos (2) solicitudes de adjudicación de un mismo globo de terreno, a título oneroso; el primero, que se inició en el año 2000, que dio como resultado la adjudicación a favor de **Isauro De Gracia Castro**; y el segundo, que

empezó en el año 2016, que otorgó la titularidad a Ruperto De Gracia Mojica, a pesar que ese inmueble ya había perdido la categoría de terreno baldío puesto que se había constituido en propiedad privada, por lo que afirma que se infringieron los principios de legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 9-13 del expediente judicial).

#### IV. Intervención del tercero interesado.

En la Providencia de veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021), por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, le corrió traslado a Ruperto De Gracia Mojica actual propietario de la finca **No.30319510**, que le fue adjudicada a través de la resolución en estudio (Cfr. fojas 30 y 43-50 del expediente judicial).

El tercero interesado le otorgó poder especial a la Licenciada Alba Roversi Franco Pérez, quien presentó en beneficio de su mandante un escrito de oposición a la demanda, en el que contestó los hechos, se pronunció respecto de las normas invocadas, adujo las pruebas pertinentes y el derecho que respalda su enfoque (Cfr. fojas 51-56 del expediente judicial).

#### V. Concepto supeditado de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho procede a analizar la información acopiada en autos, en la que se observa que por medio de la Escritura Pública No.666 de 10 de junio de 2019, de la Notaría Primera del Circuito de Veraguas, se advierte que el Municipio de Santiago, segregó un (1) globo de terreno de la finca No.828, situada en el corregimiento y distrito de Santiago, provincia de Veraguas, y se la vendió a **Isauro De Gracia Castro**, lo que dio lugar a la inscripción en el Registro Público de la finca **No.30315889**, con fecha de adquisición el **10 de septiembre de 2019**, con código de ubicación No.9901, Sección de la Propiedad, con una superficie de ciento ochenta metros cuadrados con noventa y seis decímetros cuadrados (000Has + 0180.96m<sup>2</sup>) (Cfr. fojas 16-17 y 18-21 del expediente judicial).

Por otra parte, encontramos que a través de la Escritura Pública No.1074 de 11 de septiembre de 2019, de la Notaría Primera del Circuito de Veraguas, el Municipio de Santiago segregó un (1) globo de terreno de la finca No.828, situada en el corregimiento y distrito de Santiago, provincia de Veraguas, y se la vendió a Ruperto De Gracia Mojica, lo que permitió la inscripción en el Registro Público de la finca No.30319510, con fecha de adquisición el 15 de octubre de 2019, con código de ubicación No.9901, Sección de la Propiedad, con una superficie actual de ciento ochenta y cuatro metros cuadrados con sesenta y dos decímetros cuadrados (OHAS + 0,184.62m<sup>2</sup>) (Cfr. fojas 22-23 y 24-29 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, examinamos los medios de convicción que **Isauro De Gracia Castro** adujo con su demanda, que son los siguientes:

1. Original de la Certificación del Registro Público de la finca No.30315889, con código de ubicación No.9901, de la Sección de la Propiedad, provincia de Veraguas, perteneciente a **Isauro De Gracia Castro** (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).
2. Copia autenticada de la Escritura Pública No.666 de 10 de junio de 2019, de la Notaría Primera del Circuito de Veraguas, por la cual el Municipio de Santiago segrega un globo de terreno de la finca No.828, ubicada en esa provincia y se la vende a **Isauro De Gracia Castro** (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).
3. Copia autenticada del expediente administrativo que contiene el trámite que adelantó **Isauro De Gracia Castro** ante la Alcaldía de Santiago, para la adjudicación de un globo de terreno ubicado en Las Margaritas, corregimiento cabecera, del distrito de Santiago, provincia de Veraguas, que contiene la Resolución No.19 (2019) de veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019).
4. Original de la Certificación del Registro Público de la finca No.30319510, con código de ubicación No.9901, de la Sección de la Propiedad, provincia de Veraguas, perteneciente a Ruperto De Gracia Mojica (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

5. Copia autenticada por el Registro Público de la Escritura Pública No.1074 de 11 de septiembre de 2019, de la Notaría Primera del Circuito Notarial de la provincia de Veraguas, por la cual el Municipio de Santiago segrega un globo de terreno de la finca No.828, ubicada en esa provincia y se lo vende a Ruperto De Gracia Mojica (Cfr. fojas 24-29 del expediente judicial).

6. Copia autenticada del expediente administrativo que contiene el trámite que adelantó Ruperto De Gracia Mojica sobre un globo de terreno ubicado en Las Margaritas, corregimiento cabecera, distrito de Santiago, provincia de Veraguas, que incluye la Resolución No. SA/48-19 de 29 de julio de 2019.

De la misma manera, inspeccionamos las pruebas presentadas por Ruperto De Gracia Mojica, que son las que a seguidas se copian:

1. 16 (dieciséis) vistas fotográficas con las mejoras en la finca No.30319510, con código de ubicación No.9901 (Cfr. fojas 57-72 del expediente judicial).
2. Copia simple de la Escritura Pública No.1074 de 11 de septiembre de 2019, expedida por la Notaría Primera del Circuito de Veraguas, por medio de la cual el Municipio de Santiago segrega un globo de terreno de la finca No.828, ubicada en esa provincia y lo vende a Ruperto De Gracia Mojica (Cfr. fojas 73-79 del expediente judicial).
3. Copia simple de la Escritura Pública No.666 de 10 de junio de 2019, de la Notaría Primera del Circuito de Veraguas, por la cual el Municipio de Santiago segrega un globo de terreno de la finca No.828, ubicada en esa provincia y se la vende a **Isauro De Gracia Castro** (Cfr. fojas 80-84 del expediente judicial).
4. Prueba de Informe, dirigida a la Alcaldía de Santiago para que remita copias autenticadas de los expedientes administrativos que contienen los trámites de adjudicación de terrenos baldíos de **Isauro De Gracia Castro** y Ruperto De Gracia Mojica (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

Al repasar el contenido de los dos (2) expedientes administrativos que contienen los trámites que en su momento efectuaron **Isauro De Gracia Castro** y Ruperto De Gracia Mojica, así como las pruebas que cada uno de ellos presentó ante la Sala Tercera, no hallamos informe pericial alguno realizado por un (1) Topógrafo idóneo que determine si las fincas cuya titularidad ostentan estas personas, sobre el campo constituyen un mismo globo de terreno o si están traslapados.

Por consiguiente, el concepto de la Procuraduría de la Administración ha de quedar supeditado a que alguna de las partes en la etapa correspondiente proponga la práctica de la Prueba de Inspección Ocular, con apoyo de un perito Topógrafo, para que se determine si existe traslape o no sobre los fundos adjudicados.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 673482021