

Entrada No. 1273-18 Magistrado Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme.
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA
POR LA LICDA. DIDIA ABREGO, ACTUANDO EN NOMBRE Y
REPRESENTACIÓN DE LEONARDO SANTOS PÉREZ, PARA QUE SE DECLARE
NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN VE-CÑ N° 328 DE 27 DE DICIEMBRE DE
2011, EMITIDA POR EL MUNICIPIO DE CAÑAZAS.

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La Licda. DIDIA ISABEL ABREGO ESPINOSA, en su condición de apoderada judicial del Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el día cinco (5) de octubre de 2018, formal demanda contenciosa-administrativa de nulidad, para que se declarara nula, por ilegal, la resolución VE-CÑ 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Municipio de Cañazas, a través de la cual se le adjudicó a la Sra. LILIA MORALES, el lote de terreno identificado con el número ciento ochenta y uno (0181), con una superficie de cero hectáreas más ochocientos treinta y un metros cuadrados con noventa y ocho decímetros cuadrados (0+831.92 m²), de conformidad con el plano aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras el día 7 de diciembre de 2011.

I.- POSICIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE:

La Licda. DIDIA ISABEL ABREGO ESPINOSA quien actúa en nombre y representación de LEONARDO SANTOS PÉREZ, ha indicado dentro del libelo de demanda que la señora LILIA MORALES (Q.E.P.D.) se encontraba tramitando la titulación de un globo de terreno en el Municipio de Cañazas, el cual iba a ser segregado de la finca municipal número 9980, folio 1414, folio 68, de propiedad del Municipio de Cañazas, e identificado como el predio No. 0181, con una superficie de 0 has+831.98, según plano y cédula catastral número 3940101230181.

Que el día 23 de marzo de 2011, la señora LILIA MORALES (Q.E.P.D.), en vida acudió ante la Secretaría del Consejo Municipal de Cañazas, para realizar formal **traspaso de derechos posesorios sobre un globo de terreno** con una

superficie de 831.98, predio 0181, No. Mapa catastral 3940-1-01-23, No. de cédula catastral 3940101230181, Tomo 1414, folio 68, ubicado en la Calle San Antonio, corregimiento cabecera del distrito de Cañazas.

Que la Secretaria del Consejo Municipal del Distrito de Cañazas, de conformidad con los artículos 1718 y 1719 del Código Civil, levantó la Escritura No. 24/11, en donde la señora LILIA MORALES, en uso de sus facultades mentales y legales, sin coacción alguna realizó formal traspaso de DERECHOS POSESORIOS sobre el globo de terreno antes señalado, a el Sr. **LEONARDO SANTOS PÉREZ**, con cédula 9-22-1648. Dicha escritura consta en el libro No. 04 del Despacho de la Secretaría del Consejo Municipal del Distrito de Cañazas; sin embargo, el Consejo Municipal de Cañazas continuó con la Adjudicación del terreno, cuando dicha acción resulta nula, **ya que el mismo no le pertenecía a la difunta, ya que la Secretaría del Consejo Municipal en funciones notariales, dio fe del traspaso y así consta dentro del expediente el traspaso.**

Que de la Resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, e inscripción en el Registro Público del predio 0181, se constituyó la finca folio real No. 374512 código de ubicación No. 9201, de la sección de la Propiedad de la Provincia de Veraguas, a nombre de la señora LILIA MORALES (Q.E.P.D.), el día 9 de febrero de 2012, **finca la cual ya se habían traspasado los derechos posesorios al señor LEONARDO SANTOS PÉREZ.**

El Alcalde Municipal del Distrito de Cañazas, reconoce que el Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ, es a quien le asiste el derecho de ocupar el globo de terreno de aproximadamente 831.98 metros cuadrados predio 0181, No. de mapa catastral 3940-1-01-23, No. de cédula catastral 3940101230181, tomo 1414, folio 68, ubicado en la barriada San Antonio Corregimiento de Cañazas, Provincia de Veraguas.

Que la Resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, es violatoria de los Acuerdos Municipales No. 006 de 02 de julio de 2009 y No. 011 del 15 de octubre de 2009, en la cual se adopta un procedimiento especial de adjudicación en beneficio de los ocupantes de los lotes de terrenos ubicados en el distrito de Cañazas, con el objetivo de conservar, mejorar y asegurar la tenencia de las tierras en dicha región, y en la cual el Municipio de Cañazas segrega a quien ya no tiene la tenencia de la tierra.

II.- NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN:

La Licda. DIDIA ISABEL ABREGO ESPINOSA quien actúa en nombre y representación de LEONARDO SANTOS PÉREZ, ha indicado que Resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, expedida por el Municipio de Cañazas, ha infringido o vulnerado las siguientes disposiciones:

1.- El artículo 1718 del Código Civil, que dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 1718. En los lugares que no fueren cabecera notarial, ejercerá las funciones de notario el secretario del Consejo Municipal, en la extensión de poderes de todas clases, sustitución de poderes, protestos y otros actos cuya demora sea perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera del circuito de notaria y en el otorgamiento de escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de doscientos cincuenta balboas.”

La norma anteriormente transcrita fue violada en forma directa, por omisión, por el Alcalde del Distrito de Cañazas, ya que el mismo ignoró la Escritura No. 24/11, de fecha 23 de marzo de 2011, la cual reposa en el libro 04 del Despacho del Consejo Municipal del Distrito de Cañazas, y en el cual **dicho bien inmueble se había traspasado cuando solo era derecho posesorios identificado como el predio 0181**, por lo cual mal podría adjudicarle dicho bien a otra persona, ya que la ley permite realizar estos tipos de contratos, cuando el valor sea menor de B/.250.00, que es el presente caso, tal como se evidencia de la resolución VE-CÑ 328, del 27 de diciembre de 2011, la cual en su cláusula CUARTA, a dicho globo de terreno se le dio un valor de B/.207.99

2.- Se han infringido los acuerdos municipales 006 de 02 de julio de 2009 y No. 011 de 15 de octubre de 2009, de forma directa por omisión en su aplicación, ya que según estos acuerdos se adopta un procedimiento especial de adjudicación en beneficio de los ocupantes de los lotes de terreno ubicados en el distrito de Cañazas, con el objetivo de que en el marco del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), se lleve a cabo el proceso de titulación masiva en el área y ejidos municipales constituidos formalmente a nombre del Municipio de CAÑAZAS, para **conservar y asegurar la tenencia de las tierras en dicha región.**

Sin embargo, hay una contradicción en relación a los acuerdos municipales indicados en dicha Resolución VE-CÑ 328, ya que **no se aseguró la tenencia de la tierra de nuestro representado en dicha región ya que era de conocimiento del Consejo Municipal del Distrito de Cañazas**, a quien le pertenecía la tenencia de la tierra ya que en varias ocasiones, ha emitido Certificación de Ocupación y de derechos a favor del Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ.

3.- Se violó el artículo 373 del Código Civil, que establece lo siguiente:

“Artículo 373. El dueño de un terreno en que se edificar, sembrare o plantare de buena fe, tendrá derecho a hacer suya la obra, siembra o plantación, previa indemnización o a obligar al que sembró, a la renta correspondiente.”

La normativa antes transcrita, ha sido violada por la emisión de la Resolución VE-CÑ 328, ya que el Alcalde del Distrito de Cañazas, ignoró la Resolución No. 24/11 de 23 de marzo de 2011, la cual tiene fecha anterior a la Resolución VE-CÑ 328 de 27 de diciembre de 2011, a pesar de que ha considerado que quien en realidad le ha asistido el derecho de ocupación y derechos, es al señor LEONARDO SANTOS PÉREZ, el cual ha mantenido dicho bien desde ese entonces con ánimo de dueño y públicamente, y de buena fe, realizando mejoras y manteniendo el bien, sin embargo se le han violado sus derechos.

Por lo antes indicado, se solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se declare nula, por ilegal, la Resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, dictada por el Municipio de Cañazas, y que fue autorizada por los acuerdos No. 006 de 02 de julio de 2009 y No. 011 de 15 de octubre de 2009, proferidos por el Consejo Municipal del Distrito de Cañazas.

III.- CONTESTACIÓN DE DEMANDA POR PARTE DE LA ENTIDAD PÚBLICA DEMANDADA:

De fojas 29 a 30 del expediente judicial figura la contestación de la demanda por parte de la Entidad Pública Demandada, de la siguiente manera.

Que es cierto que la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.), tramitó un globo de terreno en el Municipio de Cañazas, Veraguas, y el cual fue segregado de la finca 9980, folio 1414, ubicación 68.

Que si bien es cierto, a la secretaria del Consejo Municipal en funciones notariales le correspondió realizar la escritura indicada en el libelo de demanda, a ella no le compete seguir los trámites de titulación y segregación de terreno y es la parte que en ese momento recibió la sesión de derechos, quien debió de haberla presentado o hecho valor en su debido momento cuando se realizaban los trámites de titulación, ya que si la solicitud estaba en proceso debió presentar la escritura de cesión de derecho a fin de que se adjudicara el bien a su nombre, y no lo hizo y no hay ley que establezca que de oficio puede actuar el Consejo Municipal y menos autoridades administrativas en funciones de adjudicación de terrenos municipales.

Que la secretaria del Consejo Municipal de Cañazas en funciones notariales, realizó la escritura de cesión de derechos, sin embargo, no tiene competencia para seguir de oficio las adjudicaciones ni las segregaciones, ya que es deber del usuario hacer valer sus derechos y más cuando hay miles de trámites por resolver.

La responsabilidad del usuario es estar pendiente de los trámites y de la escritura original que se le entregó al cesionario a fin de que el mismo realizara sus trámites de rigor y este nunca la presentó, entonces cómo quería que se le tomara

en cuenta sus derechos, si no los hizo valer y cuando se le certificó la posesión de derecho se realizó en base a la escritura original que se realizó en el Consejo Municipal que estaba en mano del concesionario, es decir la escritura la tiene en su poder, por lo que el fallo fue del señor LEONARDO SANTO, cuando nunca llevó la escritura para que se adjudicara los derechos cedidos.

En virtud del imperio de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se le concede el derecho al Consejo Municipal de realizar la escritura y los trámites para la regularización y venta y protección de las áreas municipales, no así al señor alcalde.

Es necesario velar por los bienes municipales y con ello la regularización de los solares y ejidos más sin embargo, no tiene la responsabilidad de cuidar intereses de persona particulares que mantiene la escritura en sus manos y nunca la presente, pues los entes encargados de adjudicar no tenían conocimiento que si había o no cesión de derecho porque no existió en el expediente nada que dijera lo contrario.

Que el artículo 1718 del Código Civil no ha sido infringido, ya que la secretaría del Consejo Municipal no hizo más que hacer su trabajo con una escritura donde se cedían derechos más, sin embargo, en materia civil si la persona afectada no presentan las pruebas, no se puede hacer nada de lo que el peticionario ha pedido y es aquí donde radica la interpretación del ordenamiento civil, es necesario que se investigara si existía adjudicación o no, claro que no porque si la persona que mantiene los derechos cedidos no lo hace valer y consta en el expediente que se ha realizado a favor de una persona el traspaso de un determinado bien como lo va a saber la autoridad nominadora.

En consecuencia, no se ha violentado ninguna norma y se ha respetado los decretos municipales y la Ley 106/1973 de 8 de octubre, referente a las adjudicaciones.

IV.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la vista N°. 009 del 2 de enero de 2019, la Procuraduría de la Administración emite su concepto, el cual se encuentra visible de las fojas 32 a 39 del expediente judicial, y a grandes rasgos señala en torno al presente caso lo siguiente.

De las constancias procesales se desprende la Escritura 24/11 de 23 de marzo de 2011, a través de la cual la Secretaria del Consejo Municipal de Cañazas, ejerciendo sus funciones notariales, advierte lo siguiente:

*“Doy fe que compareció ante mi personalmente la señora **LILIA MORALES**, mujer, mayor de edad, con cédula personal N° 9-150-1001, soltera, residente en Calle San Antonio, Corregimiento Cabecera, Distrito de Cañazas. Sin coacción alguna hace constar que es dueño de globo de terreno (sic) de ÁREA: 0 has. 831.98 mts*

2, Predio 0181, N° de mapa catastral 3940-1-01-23, N° de cédula catastral 3940101230181, tomo 1414, folio 68, residencia, ubicada en la Calle San Antonio, Corregimiento Cabecera, Distrito de Cañazas (...)." (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Hace constar la señora **LILIA MORALES**, que le **TRASPASA** los **DERECHOS POSESORIOS** del globo de terreno arriba mencionado y residencia al señor **LEONARDO SANTOS PÉREZ**, varón, mayor de edad, cédula personal N° 9-220-1648, soltero, residente en la Ciudad de Panamá, La siesta Tocumen, Corregimiento Tocumen." (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Que la Sra. LILIA MORALES, hasta el día 23 de marzo de 2011, cuando se emite la Escritura 24/11, a la cual hicimos referencia en párrafos anteriores, **era quien ostentaba los derechos posesorios sobre el lote de terreno, que en aquel momento traspasó a LEONARDO SANTOS PÉREZ** (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

El acuerdo 11 de 15 de octubre de 2009, señala en sus artículos primero, cuarto y quinto, lo siguiente:

"Artículo Primero: Declarar los procesos de regulación y titulación masiva de tierras que se ejecutan en el Municipio de Cañazas obligatorios para los poseedores beneficiarios en los casos en que no se manifieste la voluntad de titular o se paralice el proceso voluntario de titulación por causa del solicitante."

"Artículo Cuarto: El procedimiento de oficio para adjudicar lotes de terreno en las áreas expresadas en el artículo primero del presente Acuerdo Municipal, será el siguiente:

1.- **Notificar al poseedor beneficiario del predio** para que decida sobre la opción de titulación a la cual desea acogerse, para lo cual se generará el formulario con las opciones de titulación, el plazo y los efectos de la notificación.

(...)

7.- Una vez inscrito el título, **se notificará a los propietarios de la inscripción respectiva**, mediante Acuerdo fijado en la Alcaldía y en la Corregiduría del lugar por diez (10) días hábiles y se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial."

"Artículo Quinto: Las resoluciones de adjudicación serán firmadas por el Alcalde, en nombre y representación del Municipio de Cañazas, debidamente certificada por la Secretaría del Consejo Municipal. La inscripción en el Registro Público de las resoluciones de adjudicación se realizará en base (sic) a una copia autenticada de la resolución pertinente, en la cual la Secretaría del Consejo Municipal certificará la autenticidad de las firmas y que son fiel copia de su original."

Que del procedimiento anteriormente señalado para las adjudicaciones de los terrenos del Municipio de Cañazas, se destaca la importancia de la **notificación al poseedor beneficiario**, incluso una vez inscrito el título, tal como se señala en el artículo quinto antes indicado.

Así las cosas, las resoluciones de adjudicación deben ser firmadas por el Alcalde, en nombre y representación del Municipio de Cañazas, y **certificada por la**

Secretaría del Consejo Municipal, la cual fungió en este caso particular, como notario para el traspaso de los derechos posesorios de LILIA MORALES a LEONARDO SANTOS PÉREZ mediante la Escritura 24/11 de 23 de marzo de 2011, es decir escasos meses antes de la emisión de la resolución de adjudicación (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

El traspaso de los derechos posesorios de LILIA MORALES a LEONARDO SANTOS PÉREZ, hoy demandante, fue una actuación realizada previo a que se dictara la Resolución VE-CÑ-328 de adjudicación el 27 de diciembre de 2011 y antes que se ingresara en el Registro Público (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Que al momento de admitirse la resolución de adjudicación y de su indispensable notificación al poseedor, la Sra. LILIA MORALES había traspasado su derecho posesorio al hoy recurrente, lo que lleva a colegir que aquella carecía de legitimidad para notificarse de la adjudicación de una propiedad cuyo derecho ya no le correspondía y mucho menos para inscribirlo en el Registro Público, por lo que dicha actuación configura un vicio de nulidad de conformidad con el artículo 52 de la Ley 38/2000, que en su numeral 4 señala lo siguiente:

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

(...)

4.- Si se dictan con prescendencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.

(...).”

Los derechos posesorios son aquellos que emanan del hecho que alguien tiene posesión de la tierra, lo cual es el resultado de una situación fáctica, es decir, el dominio con ánimo de dueño sobre una cosa, lo cual es recogido por los artículos 423 y 432 del Código Civil, que señalan respectivamente lo siguiente:

“Artículo 423. La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho.”

“Artículo 432. Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que establecen los Códigos Judicial y Administrativo.”

Se puede colegir con mediana claridad, que el acto acusado de ilegal fue emitido al margen del debido proceso legal, de manera que se adjudicó y notificó de dicha resolución a una persona que carecía de legitimidad, lo cual además era de pleno conocimiento de las partes, ya que el traspaso de los derechos posesorios se

llevó ante la **Secretaría del Consejo Municipal**, quien ejercía las funciones de notaria, escasos meses antes de la formalización de la adjudicación.

Que el acto demandado fue emitido sin tomar en **cuenta el traspaso de los derechos posesorios que como ya hemos mencionado se realizó ante la Secretaría del Consejo Municipal, quien además debe certificar las adjudicaciones que se formalicen ante este Municipio.**

La entidad demandada no advirtió la situación en cuanto a los derechos traspasados del lote cuya adjudicación se efectuaba a favor de quien para ese momento ya no estaba legitimada, lo que a todas luces trasmite una conducta confusa y no puede atribuírsele exclusivamente al demandante que en su momento realizó una actuación de buena fe.

Por los señalamientos antes indicados, la Procuraduría de la Administración le solicita a los Honorables Magistrados, que se sirvan declarar, que **ES ILEGAL**, la Resolución VE-CÑ 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Municipio de Cañazas.

V.- ALEGATOS DE LAS PARTES:

Observa este Despacho que la parte actora a través de su correspondiente apoderado judicial no presentaron escrito de alegatos dentro de la respectiva etapa procesal. En tanto que la Procuraduría de la Administración tampoco aportó escrito de alegatos dentro de las correspondientes fases procesales.

VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Le corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a determinar las pretensiones formuladas por la parte accionante dentro de su libelo de demanda, en virtud de la competencia otorgada por la Ley 135/1943, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo para esta materia. El apoderado judicial de la parte demandante, solicita a través de la presente acción, lo siguiente:

- Se pide la nulidad por ilegal, de la Resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, dictado por el Consejo Municipal de Cañazas.
- Se ordene al Registro Público, cancelar la escritura derivada de esa resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, dictada por el Consejo Municipal de Cañazas.

Expuesta la pretensión por la parte demandante dentro del presente proceso, y una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a este Despacho entrar a resolver el fondo del presente proceso y examinar las disposiciones que se

estiman infringidas como consecuencia de la emisión de la Resolución VE-CÑ No. 328 del 27 de diciembre de 2011, emitida por el Consejo Municipal de Cañazas.

Previo al análisis de las pruebas existentes dentro del presente proceso, se hace necesario aclarar el concepto de **derechos posesorios**. Así las cosas, estos son vistos como aquellos derechos que emanan del hecho que tiene una persona de haber poseído de forma continua, con ánimo de buena fe y de forma pacífica la posesión de una determinada porción de tierra.

Observa este Despacho de las constancias procesales que obran dentro del presente expediente, que mediante la **ESCRITURA N° 24/11**, se dispuso lo siguiente:

*“En Cañazas, Cabecera del nombre siendo las 9:32 a.m. de hoy miércoles, 23 de marzo de 2011. Ante mi **MARCELA RIOS R.**, mujer mayor de edad, con cédula personal N° 9-706-105, unida, residente en la Bda. Placita del Niño Dios, secretaria del Consejo Municipal de Cañazas, con funciones notariales, y con fundamentos en los artículo 1718 y 1719 del Código Civil, doy fe que compareció ante mi personalmente la señora **LILIA MORALES**, mujer, mayor de edad, con cédula personal N° 9-150-1001, soltera, residente en Calle San Antonio, Corregimiento Cabecera, Distrito de Cañazas. Sin coacción alguna hace constar que es dueño de globos de terreno de **AREA: 0 has. 831.98 mts.2, Predio 0181, N° de mapa catastral 3940-1-01-23, N° de cedula catastral 3940101230181, tomo 1414, folio 68 y residencia, ubicada en la Calle San Antonio, Corregimiento Cabecera, Distrito de Cañazas, con los siguientes linderos:***

- NORTE: YADISEL A. MORALES**
- SUR: INGRID MARIELA AGUILAR**
- ESTE: NERY MARIA GONZALEZ**
- OESTE: CALLE DE ASFALTO**

*Hace constar la señora **LILIA MORALES**, que le **TRASPASA los DERECHOS POSESORIOS del globo de terreno arriba mencionado y residencia al señor LEONARDO SANTOS PÉREZ**, varón, mayor de edad, cédula personal No. 9-220-1648, soltero, residente en la Ciudad de Panamá, La siesta Tocumen, Corregimiento Tocumen.*

*Esto lo hizo la señora **LILIA MORALES**, en pleno uso de sus facultades mentales y legales ante mi y dos testigos más.*

*No habiendo nada más que agregar se da por terminada dicha Escritura de **TRASPASO DE DERECHOS POSESORIOS** de terreno, quedando constancia en el Libro N° 04 de este Despacho.”*

*(Cfr. f. 10 del expediente judicial)
(Las negrillas son de la Sala)*

Por otra parte, la resolución administrativa impugnada y que constituye la Resolución VE-CÑ N° 328 del 27 de diciembre de 2011, del Municipio de Cañazas, en su parte resolutive, señala lo siguiente:

“(…)

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el Municipio de CAÑAZAS es propietario de la Finca N° Nueve mil novecientos ochenta (9980), Tomo mil cuatrocientos catorce (1414), Folio Sesenta y ocho (68), inscrita en la sección de la Propiedad, Provincia de VERAGUAS del Registro Público de Panamá.

SEGUNDO: SEGREGAR de la Finca N° Nueve mil novecientos ochenta (9980), Tomo Mil cuatrocientos catorce (1414), Folio Sesenta y Ocho (68), de la Sección de Propiedad del Registro Público, propiedad del Municipio de CAÑAZAS, ubicada en CAÑAZAS, Corregimiento de CAÑAZAS (CAB), Distrito de CAÑAZAS, Provincia de VERAGUAS, el lote de terreno identificado con el número ciento ochenta y uno (0181), con una superficie de **CERO HECTÁREAS MAS OCHOCIENTOS TREINTA Y UN METROS CUADRADOS CON NOVENTA Y OCHO DECÍMETROS CUADRADOS (0 Has + 831.98 m2 (...))**

TERCERO: ADJUDICAR libre de gravámenes, a favor de **LILIA MORALES**, mujer de nacionalidad panameña, persona natural, con cédula de identidad personal número **NUEVE-CIENTO CINCUENTA-MIL UNO (9-150-1001)**, estado civil soltera, con domicilio en CAÑAZAS, la finca que resulte de la segregación descrita en el artículo anterior.

CUARTO: DECLARAR que el referido inmueble se le asigna un valor de **VEINTICINCO CENTÉSIMOS (B/0.25)**, por metro cuadrado, dando un total de **DOSCIENTOS SIETE BALBOAS CON NOVENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS (B/.207.99)**.

QUINTO: ADVERTIR al adjudicatario que está en la obligación de respetar las servidumbres viales establecidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, demarcadas en los planos.

SEXTO: La presente resolución de adjudicación se inscribirá en la Sección de la Propiedad del Registro Público, Provincia de VERAGUAS.

(...)."

(Cfr. fs. 11-12 del expediente judicial)

De igual manera, se observa la Certificación N° MDCDA-146-2018 de Cañazas, del 22 de junio de 2018, en donde el Alcalde Municipal del Distrito de Cañazas, certifica lo siguiente:

"Que el señor **LEONARDO SANTOS PÉREZ**, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal, 9-220-1648, residente en la ciudad de Panamá, la Siesta Tocumen, corregimiento de Tocumen, **LE ASISTE EL DERECHO A OCUPAR**, un globo de terreno de **APROXIMADAMENTE**, 831.98 metros cuadrados, predio 0181 N° de mapa catastral 3940-1-01-23 N° de cédula catastral 3940101230181, tomo 1411. Folio 68, ubicado en la barriada San Antonio, Corregimiento Cañazas-Cabecera, Distrito de Cañazas, Provincia de Veraguas, y el cual presenta los siguientes linderos:

NORTE: OCUPADO POR YADISEL A. MORALES
SUR: OCUPADO POR ÍNGRID MARIELA AGUILAR
ESTE: OCUPADO POR NERY MARÍA GONZÁLEZ
OESTE: CALLE DE ASFALTO."

(Cfr. f. 13 del expediente judicial)

De las pruebas aportadas dentro del presente proceso se evidencia que la Sra. LIDIA MORALES (Q.E.P.D.), con cédula No. 9-150-1001, quien ostentaba los derechos posesorios sobre el terreno de ÁREA: 0 has. 831.98 mts 2, Predio 0181, N° de mapa catastral 3940-1-01-23, N° de cédula catastral 3940101230181, tomo 1414, folio 68, a través de la Escritura 24/11 de 23 de marzo de 2011, **procedió a traspasarle sus derechos posesorios en relación al lote de terreno antes señalado, al Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ** (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Lo anteriormente señalado también se confirma con la Certificación N° MDCDA-146-2018 de Cañazas, del 22 de junio de 2018, emitida por el Alcalde Municipal del Distrito de Cañazas, quien certifica que le asiste el derecho al Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ, de ocupar el globo de terreno anteriormente descrito (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

Al proceder a revisar el procedimiento establecido en el acuerdo 11 de 15 de octubre de 2009, fijado por el propio Municipio de Cañazas para la adjudicación de los terrenos, en el mismo se establece lo siguiente:

“Artículo Primero: *Declarar los procesos de regulación y titulación masiva de tierras que se ejecutan en el Municipio de Cañazas obligatorios para los poseedores beneficiarios en los casos en que no se manifieste la voluntad de titular o se paralice el proceso voluntario de titulación por causa del solicitante.”*

“Artículo Cuarto: *El procedimiento de oficio para adjudicar lotes de terreno en las áreas expresadas en el artículo primero del presente Acuerdo Municipal, será el siguiente:*

1.- Notificar al poseedor beneficiario del predio para que decida sobre la opción de titulación a la cual desea acogerse, para lo cual se generará el formulario con las opciones de titulación, el plazo y los efectos de la notificación.

(...)

7.- Una vez inscrito el título, se notificará a los propietarios de la inscripción respectiva, mediante Acuerdo fijado en la Alcaldía y en la Corregiduría del lugar por diez (10) días hábiles y se publicará por una sola vez en la Gaceta Oficial.”

“Artículo Quinto: *Las resoluciones de adjudicación serán firmadas por el Alcalde, en nombre y representación del Municipio de Cañazas, debidamente certificada por la Secretaría del Consejo Municipal. La inscripción en el Registro Público de las resoluciones de adjudicación se realizará en base (sic) a una copia autenticada de la resolución pertinente, en la cual la Secretaría del Consejo Municipal certificará la autenticidad de las firmas y que son fiel copia de su original.”*

Así las cosas, el numeral 1 del artículo 4 del prenombrado acuerdo 11 de 15 de octubre de 2009, obliga en primera instancia a **notificar al poseedor beneficiario**

del predio, para que decida la opción de titulación a la que se acogerá. De igual manera el numeral 7 del artículo 4 del acuerdo en mención, señala que luego de inscrito el título de dominio, **éste se notificará los propietarios de la inscripción respectiva.**

En consecuencia, de la **ESCRITURA N° 24/11, del 23 de marzo de 2011**, se evidencia que ésta fue firmada por la **Secretaría del Consejo Municipal, al cual hizo las veces de notario para acreditar el traspaso de los derechos posesorios de la Sra. LIDIA MORALES (Q.E.P.D.) a favor de LEONARDO SANTOS PÉREZ**, conducta o actuación ésta que se **llevó a cabo meses antes de la emisión de la resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011**, dictaminada por el Municipio de Cañazas.

En consecuencia, este Despacho concuerda con lo indicado por la Procuraduría de la Administración en su escrito de contestación de demanda, cuando señala que el traspaso de los derechos posesorios que tenía la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.) se hizo a favor del hoy demandante LEONARDO SANTOS PÉREZ, antes de que se emitiera la resolución impugnada (Resolución VE-CÑ-328 de adjudicación del 27 de diciembre de 2011), y mucho antes de que ésta se inscribiera o ingresara en el Registro Público.

Así las cosas, al momento en que se emite la resolución de adjudicación a favor de la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.), y de su indispensable notificación como poseedora del terreno objeto en litigio, es evidente que **la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.) previamente había traspasado sus derechos posesorios a favor del Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ ante la Secretaría del Consejo Municipal de Cañazas** (Cfr. f. 10 del expediente judicial), de allí que la misma **no tenía legitimidad** tal como lo exigía el procedimiento establecido dentro del acuerdo 11 de 15 de octubre de 2009, para notificarse de la adjudicación de la propiedad, **cuyo derecho ya no poseía**, y mucho menos a inscribir el título de propiedad dentro del Registro Público, al haber sido traspasado los derechos posesorios a favor del hoy demandante.

Al analizar las normas infringidas como violadas, para esta Corporación de Justicia, la emisión de la Resolución impugnada y que viene a constituirse en Resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, ha violado lo establecido dentro del artículo 373 del Código Civil que señala lo siguiente:

“Artículo 373. El dueño de un terreno en que se edificar, sembrare o plantare de buena fe, tendrá derecho a hacer suya la obra, siembra o plantación, previa indemnización o a obligar al que sembró, a la renta correspondiente.”

En consecuencia, si la Sra. LILIA MORALES había traspasado sus derechos posesorios a favor del Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ, además de violarse el procedimiento establecido en los numerales 1 y 7 del artículo 4 del acuerdo 11 de 15 de octubre de 2009; es evidente que la resolución impugnada VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Municipio de Cañazas violaba lo dispuesto en el artículo 373 del Código Civil, al no reconocer como dueño del terreno identificado como el predio No. 0181, con una superficie de 0 has+831.98, según plano y cédula catastral número 3940101230181 al Sr. LEONARDO SANTOS PÉREZ, a quien se le traspasaron los derechos posesorios a su favor, como consecuencia de la firma de la **ESCRITURA N° 24/11**, elaborada por la secretaria del Consejo Municipal de Cañazas en funciones notariales, en donde la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.), **cedía o transfería su derecho posesorio** y sin coacción alguna (estando en pleno uso de sus facultades mentales y legales) a favor del señor LEONARDO SANTOS PÉREZ.

Y es que el artículo 373 del Código Civil se ha violentado ya que el señor LEONARDO SANTOS PÉREZ, una vez la Sra. LILIA MORALES (Q.E.P.D.), traspasó sus derechos posesorios en relación al lote de terreno, identificado como el predio No. 0181, con una superficie de 0 has+831.98, según plano y cédula catastral número 3940101230181, el mismo adquiriría la condición de dueño de dicha parcela o porción de territorio, adquiriendo a su vez el derecho a la ocupación y usufructo del mismo, toda vez que éste detentaba el ánimo de dueño, además de haberlo adquirido de buena fe y haberle realizado las correspondientes mejoras, por lo que no reconocerle la titularidad del mismo, tal como lo ha hecho la resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, es violarle sus consecuentes y correspondientes derechos de propiedad.

Habiéndose accedido a la declaratoria de ilegalidad de la Resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, en virtud del principio de economía procesal, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no entrará a examinar las restantes disposiciones alegadas como infringidas.

En cuanto a la pretensión solicitada por la parte actora, en el sentido de que se ordene al Registro Público la cancelación de la escritura derivada de la resolución VE-CÑ No. 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Consejo Municipal de Cañazas, este Despacho debe de advertirle a la parte actora que en sentencias de fecha 27 de julio de 2006, 15 de junio de 2012, 11 de agosto de 2017 y 19 de noviembre de 2018, se ha indicado por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que la misma no es competente para resolver pretensiones como las

anteriormente indicadas, ya que se trata de una atribución que es exclusiva de la jurisdicción civil.

VII.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema (Contencioso-Administrativo y Laboral), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución VE-CÑ N° 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Municipio de Cañazas y niega el resto de las pretensiones solicitadas dentro del libelo de la demanda, por tratarse de una competencia privativa de la jurisdicción civil.

Notifíquese,



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____ DE 20 _____

A LAS _____ DE LA _____

A _____

Firma