



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de octubre de 2018

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

El Licenciado Carlos Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Jaime García Del Cid**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, emitida por la **Junta Comunal del Corregimiento de Volcán**.

Alegato de Conclusión (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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

1. Vista Número 460 de 3 de mayo de 2018.

I. Acto acusado de ilegal.

De las constancias procesales, este Despacho observa que el proceso en cuestión inicia con la aprobación de **la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012**, por medio de la cual la Junta Comunal de Volcán resolvió:

“...
PRIMERO: Adjudicar definitivamente a **LUIS ALBERTO HOWARD SITTÓN...**, el lote 1, de la manzana 1, de la Sección Norte, con una superficie de 5,000.00 mts², ubicado en el Corregimiento de Volcán, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí y que forma parte de la Finca 2972, inscrita al Tome 259, Folio 336, de la Sección de la propiedad del Registro Público, Provincia de Chiriquí, cuyos linderos y medidas se describen a continuación:

Plano Oficial 04-05-12-65450 del 03 de octubre de 2012.

NOROESTE: AVENIDA CENTRAL y mide 40.00 metros;

NORESTE: FINCA 13005, ROLLO 30096, ASIENTO 1, DOC.2.....y mide 50.00 metros;

NOROESTE: FINCA 13005, ROLLO 30096, ASIENTO 1, DOC.2.....y mide 20.00 metros;

NORESTE: CALLE PRIMERA.....y mide 50.00 metros;

SURESTE: AVENIDA PRIMERA NORTE.....y mide 60.00 metros;

SUROESTE: FINCA 35446, ROLLO 17045, ASIENTO 1, DOC.7 Y FINCA 15399, TOMO 1447, FOLIO 80.....y mide 100.00 metros

SUPERFICIE: 5,000.00 METROS CUADRADOS

...” (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que el Licenciado Carlos Martínez Sánchez, ha presentado una acción de nulidad con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, **la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012** (Cfr. fojas 3 a 12 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La recurrente estima que las normas acusadas lesionan las siguientes disposiciones:

A. El artículo 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 con sus modificaciones, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República de Panamá y se organizan las Juntas Comunales y se señalan las funciones que tendrán éstas (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial);

B. El artículo 4 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, por el cual se declara de orden público y de interés social, las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el estado, el cual en su parte pertinente señala que: si el Ministerio de Economía y Finanzas o el Municipio es el competente para la adjudicación, los poseedores beneficiarios se acogerán en las disposiciones

legales y en los acuerdos municipales expedidos para tales efectos respectivamente (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

C. El artículo 39 de la Ley 106 de 1973, el que establece, entre otras cosas, que los acuerdos referentes a contribuciones, impuestos, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial (cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial); y

D. Los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, los cuales señalan, respectivamente, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general; y la necesidad de motivar los actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 18-19 y 20-22 del expediente judicial).

III. Antecedente.

El 12 de julio de 2017, el Licenciado Carlos Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid**, interpuso la demanda arriba descrita, la cual fundamentó, entre otras consideraciones, en que, existiendo una adjudicación de un terreno a su representado y hermanos por parte de la Junta Comunal de Volcán, y además una resolución anterior a ésta, por la cual, el entonces, Ministerio de Hacienda y Tesoro había adjudicado el mismo lote a su padre Juventino García Vaca (q.e.p.d.), la Junta Comunal de Volcán volvió a adjudicar el mismo terreno, esta vez a Luis Alberto Howard Sittón (Cfr. fojas 2 a 23 del expediente judicial).

El día 23 de agosto de 2017, el Licenciado Dionicio Méndez, actuando en nombre y representación Noel Hernández Villarreal, Presidente de la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, emitió informe explicativo de conducta en donde indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“...
DECIMO SEXTO. Aceptamos la pretensión del Demandante porque según consta en los archivos del Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, por medio del

cual la Junta Comunal de Volcán se obligó a vender al señor LUIS ALBERTO HOWARD SITTON, con cédula de identidad personal 4-180-213, por la suma de sesenta y cinco mil balboas (B/.65,000.00) el lote de terreno número 1, de la Manzana 1, de la Sección Norte, denominada Los Potreros de Volcán, que forma parte de la Finca 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 336, de la Sección de la Propiedad del Registro Público, propiedad de la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán. Sometiéndolo a las pruebas aducidas por la parte demandante.

...
Coincidimos que en efecto la Resolución 228 del 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, no le era dable jurídicamente en virtud de que en efecto existiera la Resolución 181, de 21 de enero de 2003, mediante la cual la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán adjudicó a los señores BENIDE GARCIA DEL CID con cédula 4-48-153, EVELYN GARCIA con cédula 4-110-998, CLARA GARCIA con cédula 4-99-233 Y JAIME GARCIA DEL CID, con cédula 4-58-927, el lote de terreno 1, de la manzana 1, Sección Norte de la Finca denominada Los Potreros de Volcán, el cual forma parte de la Finca 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 536, sección de la propiedad del Registro Público de Panamá por lo que nos allanamos a la pretensión del demandante en que se declare NULA POR ILEGAL la Resolución 228 del 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 38 y 39 del expediente judicial).

El día 10 de enero de 2018, la Licenciada Francia Karina De León Valderrama, actuando en su condición de defensora de ausente de Luis Alberto Howard Sittón, presentó de manera oportuna formal contestación a la demanda que nos ocupa, rechazando todos los hechos en los que el actor fundamentó su pretensión (Cfr. fojas 55 y 56 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conocidos los argumentos de una y otra parte, corresponde ahora a este Despacho emitir su consideración en relación al proceso que ocupa nuestra atención, no sin antes realizar las siguientes reflexiones.

Tal y como ha sido reconocido, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, los actos administrativos se encuentran revestidos de una presunción de legalidad, la cual, si bien no es absoluta, requiere, a fin que sea dejada sin efecto, de medios

probatorios que justifiquen dejar de lado dicha ficción jurídica, para entonces entrar a realizar un examen que derive, en la confirmación de su legalidad, o por el contrario, en un pronunciamiento a través del cual éstos sean calificados de nulo, por ilegales.

Dicho lo anterior, y una vez analizadas las constancias que reposan en autos, debemos indicar que, si bien el actor ha presentado copia autenticada del acto acusado de ilegal, no ha aportado al proceso copia, ni simple, ni autenticada, del acto en virtud del cual derivan sus pretensiones, a saber, la supuesta adjudicación definitiva realizada a favor de Juventino García Vaca (q.e.p.d.) y por otro lado, y por el otro, la supuesta adjudicación realizada a favor de Jaime García Del Cid y Otros.

Lo arriba indicado, resulta de medular importancia en el caso que nos encontramos analizando habida cuenta que, para los efectos del análisis de la causa que ha sido sometida a la consideración de la Sala Tercera, las adjudicaciones a las que el actor hace referencia nunca ocurrieron, ya que no hay constancia que así lo certifique.

Lo hasta ahora expuesto denota, que no reposa en el expediente judicial documentación que sustente la causa de pedir o el supuesto mejor derecho que alega tener el actor en relación al lote de terreno objeto de controversia.

Tomando en consideración los efectos que conlleva el allanamiento a la pretensión de una de las partes dentro de un proceso contencioso, consideramos importante destacar **que no consta en el expediente judicial poder otorgado a favor del Licenciado Dionicio Méndez Torres, motivo por el cual, el mismo carece de legitimidad para actuar en nombre y representación de la Junta Comunal del corregimiento de Volcán, situación que trae como consecuencia la ineficacia jurídica de las declaraciones y solicitudes presentadas por él a través del documento en mención.**

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, una copia autenticada de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal de Volcán; la copia autenticada del Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, celebrado entre la Junta Comunal de Volcán representada por Mitzi Guerra de Suñé y el señor Luis Alberto Howard Sittón; la copia autenticada de la Escritura Pública 407 de la Notaría Segunda del Circuito de Chiriquí, calendada el 27 de febrero de 2003, en la cual se protocolizó la Resolución 181 de 21 de enero de 2003, por medio de la cual la Junta Comunal de Volcán, adjudicó a Jaime García del Cid y otros, y el Certificado de la Gaceta Oficial, donde se hace constar que la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal de Volcán y el Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, no fueron publicados en Gaceta Oficial; **por lo que no permiten determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el acto acusado, la Junta Comunal, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta imprescindible **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento**, para poder corroborar el trámite realizado, **expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración **queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal de Volcán, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada.

2. Opinión del Abogado de la Junta Comunal.

El día 23 de agosto de 2017, el Licenciado Dionicio Méndez, actuando en nombre y representación Noel Hernández Villarreal, Presidente de la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, emitió informe explicativo de conducta en donde indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“...
DECIMO SEXTO. Aceptamos la pretensión del Demandante porque según consta en los archivos del Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, por medio del cual la Junta Comunal de Volcán se obligó a vender al señor LUIS ALBERTO HOWARD SITTON, con cédula de identidad personal 4-180-213, por la suma de sesenta y cinco mil balboas (B/.65,000.00) el lote de terreno número 1, de la Manzana 1, de la Sección Norte, denominada Los Potreros de Volcán, que forma parte de la Finca 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 336, de la Sección de la Propiedad del Registro Público, propiedad de la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán. Sometiéndolo a las pruebas aducidas por la parte demandante.

...
Coincidimos que en efecto la Resolución 228 del 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, no le era dable jurídicamente en virtud de que en efecto existiera la Resolución 181, de 21 de enero de 2003, mediante la cual la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán adjudicó a los señores BENIDE GARCIA DEL CID con cédula 4-48-153, EVELYN GARCIA con cédula 4-110-998, CLARA GARCIA con cédula 4-99-233 Y JAIME GARCIA DEL CID, con cédula 4-58-927, el lote de terreno 1, de la manzana 1, Sección Norte de la Finca denominada Los Potreros de Volcán, el cual forma parte de la Finca 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 536, sección de la propiedad del Registro Público de Panamá por lo que nos allanamos a la pretensión del demandante en que se declare NULA POR ILEGAL la Resolución 228 del 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 38 y 39 del expediente judicial).

3. Opinión del Abogado del Tercero.

El día 10 de enero de 2018, la Licenciada Francia Karina De León Valderrama, actuando en su condición de defensora de ausente de Luis Alberto Howard Sittón, presentó de manera oportuna formal contestación a la demanda

que nos ocupa, rechazando todos los hechos en los que el actor fundamentó su pretensión (Cfr. fojas 55 y 56 del expediente judicial).

4. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 250 de 14 de agosto de 2018**, se admitieron como pruebas, los siguientes documentos: el poder otorgado por Jaime García Del Cid; la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal de Volcán, Municipio de Bugaba, provincia de Chiriquí, que adjudicó a Luis Alberto Howard un lote de terreno; el Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, de compraventa de un inmueble, celebrado entre la Representante del Corregimiento de Volcán y el señor Luis Alberto Howard Sittón; la Escritura Pública 407 de 27 de febrero de 2003, de la Notaría Segunda del Circuito de Chiriquí, por la cual se protocoliza la Resolución 181 de 21 de enero de 2003, dictada por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, en la que se segrega y vende un lote de terreno a favor de Clara Cecilia García Batista, Evelyn García de Jaén, Jaime García Del Cid y Benilde García Del Cid; la Certificación de la Gaceta Oficial donde se hace constar que la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal de Volcán y el Contrato 010-12 de 7 de septiembre de 2012, no fueron publicadas en la Gaceta Oficial; la Nota 161 de 21 de enero de 2003, suscrita por la Representante y Presidente de la Junta Comunal de Volcán y la Resolución 181 de 21 de enero de 2003, por medio de la cual la Junta Comunal de Volcán adjudicó en venta a Jaime García Del Cid y otros el lote de terreno 01 de la manzana 01 de la Sección Norte de población de la parcelación denominada "Los Potreros de Volcán" (Cfr. fojas 1, 24 a 31 y 69 a 70 del expediente judicial).

De igual manera, se admitió la prueba de Informe requerida a la **Junta Comunal del corregimiento de Volcán, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí**, para que remitiera una serie de documentos, misma que fue solicitada

por la Sala Tercera a través del **Oficio 2105 de 31 de agosto de 2018**, que fue **contestado el 26 de septiembre de 2018**, por medio de otro oficio con el cual **se remitieron los siguientes documentos**: la copia autenticada de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, por la cual la Junta Comunal de Volcán resuelve adjudicar definitivamente a Luis Alberto Howard Sitton, el lote 1, de la manzana 1, de la Sección Norte, con una superficie de 5,000 mts², ubicado en el corregimiento de Volcán, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí; el oficio 059-12 en donde se eleva a escritura pública la copia autenticada de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, dirigida al Notario del circuito por la Corregidora; la copia autenticada de la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012; la copia autenticada del Contrato 010-12 del 7 de septiembre de 2012; la copia autenticada de la Resolución 220 de 25 de abril de 2012, que dejó sin efecto el Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973, dictado por la Dirección de Catastro, Sección de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en el cual se adjudica definitivamente a Juventino García Vaca en venta el lote de terreno 1, manzana 1, sección Norte de la finca denominada "Los Potreros de Volcán" el cual forma parte de la finca 2972, inscrita en el tomo 259, folio 536, sección de la propiedad del Registro Público (Cfr. fojas 75-76, 81 a 88 del expediente judicial).

En esa misma línea, también se admitió la prueba de Informe requerida al **Registro Público de la República de Panamá**, para que remitiera certificación sobre la existencia y propiedad de la finca 2972, inscrita en el Registro Público, a folio 250, Tomo 1773, de la Sección de Propiedad de la provincia de Chiriquí, a través del **Oficio 2106 de 31 de agosto de 2018**, y que fue remitida mediante **Nota CERT SIR-366065-2018 de 11 de septiembre de 2018**, en la cual la entidad solicitó mayor información sobre la finca (Cfr. fojas 77 y 79 a 80 del expediente judicial).

5. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar lo que el actor considera resultan los cargos de infracción a la normativa vigente, observamos que el mismo aduce que la Junta Comunal no cuenta con la facultad de adjudicar y vender lotes de terreno municipales, ni celebrar contratos con este propósito.

Es por eso que esta Procuraduría considera importante realizar un análisis en primer plano sobre éstas entidades señalando primeramente que los Municipios y las Juntas Comunales son personas jurídicas creadas por la Constitución y la Ley que regula su capacidad civil.

El Municipio a través del Concejo Municipal puede disponer de sus bienes y derechos, tal como lo señala el numeral 7 del artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, siempre que éstos no correspondan a bienes municipales de uso común, no se trate de bienes que por su origen o función estén destinados a un objeto especial, ni se requiera su uso para la prestación de un servicio público.

El poder de disposición que tiene el Concejo es de carácter pleno, permitiéndole enajenar, vender, donar o gravar los bienes municipales. De allí que se reconozca a los Concejos en el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973 la atribución para: "...reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicaciones de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y los demás terrenos municipales" y que en el numeral 20 del artículo y la ley señalada, se establezca que la función de deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento, corresponde a los Concejos con la cooperación de la Junta Comunal respectiva. **Las Juntas Comunales son organizaciones que representan a los habitantes de los Corregimientos, y poseen personería jurídica;** pueden aceptar herencias, legados y donaciones a beneficio de inventario; están sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la

República y recibirán el apoyo de las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones de conformidad con los artículos 5 a 22 y 23 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973.

En este sentido, y haciéndonos eco de lo antes indicado, las pretensiones del actor deben encontrarse en sintonía con el material probatorio que repose en el expediente, tanto judicial como administrativo. Indicamos lo anterior debido a que, su argumento gira en torno a una supuesta falta de competencia de la Junta Comunal para realizar la venta de un **terreno municipal**; sin embargo, la finca en cuestión, a saber, la 2972, con código de ubicación 4415, **no es patrimonio del Municipio, es propiedad de la Junta Comunal de Volcán**, tal y como consta en **la página de internet del Registro Público**, motivo por el cual, aducir que la Junta Comunal del corregimiento de Volcán, no es competente para vender bienes que forman parte de su patrimonio, resulta una premisa equivocada.

Con relación a lo anterior expuesto, se observa que la finca 2972, código de ubicación 4415, es propiedad de la Junta Comunal de Volcán, corregimiento de Volcán, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí y en cuanto a su facultad para adjudicar de los solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y los demás terrenos municipales, la misma encuentra su sustento en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973.


En otro orden de ideas, el actor aduce como vulnerado el numeral 1 del artículo 155 de la Ley 38 de 2000, indicando que el acto objeto de reparo ha vulnerado derechos subjetivos; argumento que resulta improcedente dentro del tipo de trámite que nos encontramos surtiendo, ya que, de haber considerado el accionante que se le estaban vulnerando derechos subjetivos, el mecanismo procesal que éste tuvo que haber ensayado era una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y no una de nulidad como la que efectivamente utilizó.

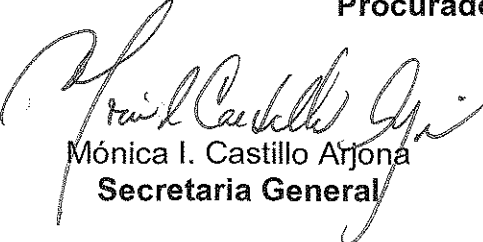
Lo anteriormente indicado permite concluir, que de las constancias que reposan en autos no se cuenta con elementos que acrediten, por un lado, el supuesto mejor derecho del actor en relación al terreno objeto de controversia, y por el otro, las violaciones al debido proceso que éste alega fueron cometidos durante el proceso de adjudicación definitiva a Luis Alberto Howard Sittón, ya que, como indicamos anteriormente, el terreno en cuestión es propiedad de la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, y no del Municipio de Bugaba, como lo aduce el demandante.

Comoquiera que en el proceso en estudio pareciera que el mismo lote de terreno fue vendido primero a Benide García Del Cid, Evelyn García, Clara García y Jaime García Del Cid, a través de la Resolución 181 de 21 de enero de 2003, emitida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán; y luego a Luis Alberto Howard Sittón, a través del Contrato 010-12 del 7 de septiembre de 2012, materializado en la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012; sin embargo, ello no ha sido acreditado en el campo o área a través de una prueba topográfica, este Despacho es de la opinión que el actor no acreditó este punto importante, por lo que se presume la legalidad del acto acusado.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, dictada por la **Junta Comunal de Volcán del Corregimiento de Volcán**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General