

6 de julio de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción

Concepto El Dr. Humberto Ricord en representación de Luis Carlos Merlano, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DV-19-97 de 19 de agosto de 1997, dictada por el Vice-Ministro de Vivienda, Presidente de la Comisión para Áreas Revertidas, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante ese Tribunal Colegiado, con la finalidad de emitir concepto en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

Es importante señalar que en este tipo de procesos, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia nos corresponde actuar en interés de la ley, como bien lo señala la Resolución de fecha 24 de marzo de 1998, mediante la cual se nos corre en traslado la presente demanda.

I.- Antecedentes:

El día 27 de marzo de 1995, la señora Elvira Esther Rodríguez Vásquez con la cédula N° V.4590-E-157574 solicitó ante el Ministerio de Vivienda la asignación del Lote 2DG para fines comerciales, ubicado en la Barriada Panamá-Veracruz del Distrito de Arraiján.

El 29 de marzo de 1996, la señora Elvira Esther Rodríguez fallece, según certificación de la Dirección General del Registro Civil, donde se deja constancia de la inscripción. Con este certificado de defunción el señor Luis Carlos Merlano Rodríguez, hijo de la difunta, solicita ante el Ministerio de Vivienda, el día 2 de octubre de 1996, se le asigne el Lote 2DG, previamente asignado a su señora madre, según fojas 3 y 4 del expediente administrativo.

Posteriormente a foja 8 del expediente administrativo, reposa informe de la Comisión de Evaluación con fecha 30 de julio de 1997, en el que se recomienda reasignar el Lote N°2DG de la Barriada Panamá-Veracruz al señor Víctor Gorday. Este informe lo firma el Vice-Ministro Rogelio Paredes en calidad de Presidente de la Comisión de Acción para Áreas Revertidas.

La recomendación hecha por la Comisión de Evaluación se materializó mediante la Resolución N°DV-19-97 de fecha 19 de agosto de 1997, la cual canceló la asignación del Lote N°2DG de la Barriada Panamá-Veracruz, hecha al señor Luis Carlos Merlano Rodríguez con cédula E-8-400-97 y procedió a asignar dicho lote al señor Víctor Gorday con cédula 8-94-578.

Igualmente consta en el expediente administrativo avalúo realizado por la Oficina de Enlace Mivi-Arraiján a las mejoras del lote 2DG, el cual arrojó un total aproximado de B/.736.83.

II. Las disposiciones infringidas y los conceptos de violación de las mismas, son expuestas por el demandante en los siguientes términos:

1. El artículo 2 de la Resolución N°143-94 de fecha 5 de octubre de 1994:

¿Artículo 2: Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, sin que la persona responsable del lote haya construido su vivienda, el Ministerio de Vivienda procederá a la cancelación de la adjudicación sobre dicho lote y asignará el mismo a otra familia que cumpla con los requisitos de ocupación.

PARAGRAFO: Si las causas del no cumplimiento del plazo señalado en esta Resolución, se debiera a motivos ajenos a la voluntad del tenedor del lote, el Ministerio de Vivienda podrá reconsiderar la cancelación de la adjudicación del lote. Para ello la Dirección de Desarrollo Urbano y la Dirección Nacional de Desarrollo Social, previo análisis y estudio de las causas o motivos que originaron el incumplimiento, recomendarán al Ministro si a dichas personas se les puede conceder un plazo adicional para la terminación de su vivienda. Este plazo no podrá ser mayor a un (1) mes.¿

En cuanto al concepto de la violación de este artículo, señala el demandante que dicha norma contempla que para proceder a la cancelación de la tenencia de un lote de terreno tiene que haberse dado el supuesto de la ¿no construcción de la vivienda¿ por parte de la persona responsable del lote. Que dicha exigencia se hace para evitar que la tierra adjudicada permanezca ociosa, sin aprovechamiento alguno, ya que de lo contrario se perpetuaría una ocupación perjudicial a los intereses colectivos o sociales.

Agrega el actor, que en el caso que nos ocupa la inspección ocular sólo fue firmada por el Viceministro de Vivienda, cuando el Formulario Oficial que exige la inspección para corroborar si la persona del lote no ha construido su vivienda requiere de la firma de los dos miembros de la Comisión de Evaluación, el Viceministro y el Dirigente del Sector. Por tanto, la sola firma del Viceministro en el documento no acredita que la Inspección Ocular se hubiera hecho, ni que la hubiera practicado la Comisión, infringiéndose directamente el artículo 2 de la Resolución N°143-94.

Considera también el demandante que con el acto administrativo impugnado este artículo (2 de la Res.N°143-94), fue impugnado por desviación de poder, ya que el señor Merlano al momento de darse la cancelación del Lote 2-DG había invertido en él alrededor de B/.3,000.00, por tanto estaba adecuando su situación a la finalidad del artículo 2 en comento, cual es el de evitar la tenencia ociosa, lo cual no se da con la inversión realizada por el señor Luis Carlos Merlano. Señala que esa ¿desviación de poder resulta del hecho de que la actuación ilegal y parcializada del Sr. Viceministro de Vivienda, es demasiado notoria. Y lo grave de este caso es que todo se ha preparado para proceder con el claro despojo del Sr. Merlano, que ya hemos destacado, pues ¿oficialmente ¿ su inversión fue avaluada, de manera ilegal, precipitada, errónea y cuando menos muy dudosa, en sólo B/.736.83, según la Oficina de Enlace Mivi-Arraiján, en documento sin fecha y sin número, mientras que las pruebas reales dan una inversión verdadera de casi B/.3,000.00.¿(fs.38-40)

2.Artículo 44 de la Ley N°5 de 1993, modificado por el artículo 19 de la Ley 7 de 1995, específicamente el inciso 2°:

¿Artículo 19: El artículo 44 de la Ley 5 de 1993 queda así:

Artículo 44: ¿

Para los efectos del reconocimiento y formalización del derecho de opción a que se refiere el presente artículo, el ministerio de Vivienda extenderá en seis (6) meses el plazo establecido para que los ocupantes o tenedores de lotes en los polígonos desafectados procedan a construir sus respectivas viviendas, de conformidad con la Resolución N°143-94 de 5 de octubre de 1994.

¿¿

El demandante señala que este inciso prorroga el plazo original a seis meses para que los ocupantes o tenedores de lotes en los polígonos desafectados procedan a construir sus respectivas viviendas. Es decir, que no se señala como plazo originario el término de seis meses, sino que se prorroga en seis meses. Sin embargo, agrega, que a su mandante le exigieron que hubiese cumplido con la construcción total en un plazo original de seis meses.

Manifiesta también, que la violación directa consiste en que lo que dispone el artículo 44, en su último texto legal, es una prórroga de seis meses, que no es automática, sino que debe reconocerla el Ministerio de Vivienda, por orden imperativa de la Ley. Por tanto, ha quedado demostrada la violación de este inciso en el caso que nos ocupa, ya que el Ministerio de Vivienda no le ha reconocido al Señor Merlano, como expresamente lo exige la Ley, una prórroga de seis meses, sino que le ha cancelado su carácter de tenedor, por supuesto vencimiento de un término que legalmente debió prorrogarse. (fs.41-42)

III. Concepto:

El punto medular de la controversia radica en que el señor Luis Carlos Merlano considera que el Ministerio de Vivienda al cancelarle la asignación provisional del Lote 2DG de la Barriada Panamá-Veracruz ha infringido las disposiciones que reglamentan la adjudicación de lotes en las Áreas Revertidas, específicamente el artículo 2 de la Resolución N°143-94 y el artículo 44 de la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993, modificado por el artículo 19 de la Ley N°7 de 1995.

De la Resolución N°DV-19-97 de fecha 19 de agosto de 1997 que cancela el Lote asignado al señor Merlano, así como de la Resolución N°5-98 de fecha 13 de enero de 1998 que confirma dicha decisión, se desprende que el Ministerio procedió a cancelar la asignación porque el señor Merlano no había cumplido con el compromiso contraído de construir su vivienda en el tiempo estipulado.

Veamos lo que establece la Ley al respecto:

Mediante Ley N°5 de 25 de febrero de 1993 se creó la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptaron medidas sobre los Bienes Revertidos. En el artículo 44 de dicha Ley se estableció que el Estado ofrecería en primera opción de compra a aquellas personas naturales que el 30 de junio de 1992 ocupaban o tenían la tenencia de un lote de terreno en los polígonos desafectados, con anterioridad a la vigencia de la ley N°5 de 1993. Igualmente se facultó en este artículo al Ministerio de Vivienda para que estableciera los criterios y requisitos para el reconocimiento y formalización del derecho de opción a que se refiere este artículo.

En virtud de la facultad conferida en el artículo en comento, el Ministerio de Vivienda procedió a expedir la Resolución N°143-94 de fecha 5 de octubre de 1994, concediendo un plazo de seis (6) meses a los tenedores de lotes en las áreas revertidas invadidas para que construyesen sus viviendas.

Se estableció que una vez transcurrido el plazo, el tenedor que no hubiese construido su vivienda el Ministerio de Vivienda procedería a cancelar la adjudicación del lote y asignaría el mismo a otra familia que cumpliera con los requisitos de ocupación. También se establece que cuando la causa del no cumplimiento del plazo señalado se deban a motivos ajenos a la voluntad del tenedor del lote, el Ministerio de Vivienda podrá reconsiderar la cancelación de la adjudicación.

Posteriormente, mediante el artículo 19 de la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995 se modificó el artículo 44 de la Ley N°5 de 1993, indicándose que ¿Para los efectos del reconocimiento y formalización del derecho de opción a que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Vivienda extenderá en seis (6) meses el plazo establecido para que los ocupantes o tenedores de lotes en los polígonos desafectados procedan a

construir sus respectivas viviendas, de conformidad con la Resolución N°143-94 de 5 de octubre de 1994.¿ (negritas nuestras)

Podemos indicar que el término concedido a los tenedores de lotes para que construyan es de un (1) año; 6 meses concedidos a través de la Resolución N°143-94 de 5 de octubre de 1994 y 6 meses más a través de la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995.

Este segundo plazo concedido por la Ley N°7 de 1995 no le otorga potestad al Ministerio de Vivienda para decidir si lo otorga o no, sino que el mismo debe concederse de forma imperativa. Según se desprende de la redacción del artículo 19, lo que contiene es una orden de extensión del término o plazo en seis (6) meses para que los ocupantes de los lotes construyan sus viviendas de conformidad con lo estipulado en la Resolución N°143-94.

Bien, ahora analicemos si en el caso del señor Luis Carlos Merlano, éste incumplió el plazo concedido por el Ministerio de Vivienda.

En este caso en particular hay que determinar la calidad de tenedor del señor Luis Carlos Merlano, quien solicita el Lote 2DG, luego que su señora madre, tenedora original, falleciera.

En nuestra opinión, desde el momento en que el señor Luis Carlos Merlano Rodríguez, presenta ante el Ministerio de Vivienda la solicitud de asignación del Lote 2-DG de la Barriada Panamá-Veracruz, lo hace como nuevo adjudicatario y no como heredero de la señora Elvira Esther Rodríguez, ya que la misma poseía el lote de manera provisional, es decir, que aún no se había dado la adjudicación definitiva, teniendo sobre el lote en mención ¿una mera expectativa de derecho¿, mas no el derecho en sí, ya que dependía del cumplimiento de la construcción en el término estipulado, para luego proceder a la adjudicación definitiva del lote.

Aclarado el punto de que al señor Merlano se le asigna el Lote 2-DG en calidad de nuevo adjudicatario, deberá computársele los plazos a partir de la asignación provisional que le haya hecho el Ministerio de Vivienda. Sin embargo, no consta en el expediente administrativo Resolución alguna donde se señale la fecha de dicha asignación provisional; por tanto, debemos tomar como fecha de asignación la que consta en el documento de la solicitud del Lote ante el Ministerio de Vivienda, es decir, el 2 de octubre de 1996 como fecha inicial para el cómputo del plazo del año a que tiene derecho todo tenedor de lote para construir su vivienda.

En consecuencia, el señor Luis Carlos Merlano tenía hasta el 2 de octubre de 1997 para construir y si después de este plazo el mismo no hubiese construido, el Ministerio de Vivienda tenía todo el derecho para cancelar la asignación de dicho lote y asignárselo a otra persona que cumpliera con los requisitos de ocupación.

No obstante, el Ministerio de Vivienda a través del Informe de la Comisión de Evaluación de fecha 30 de julio de 1997, el cual se encuentra firmado por el Presidente de la Comisión de Acción para Áreas Revertidas y por el señor Víctor Gorday (nuevo beneficiario), procede a recomendar se re-asigne el Lote N°2DG de la Barriada Panamá-Veracruz.

Es importante señalar que la Resolución N°143-94 de 5 de octubre de 1994 señala que cuando el incumplimiento del plazo por parte del tenedor se deba a causas ajenas a su voluntad, el Ministerio de Vivienda reconsiderará la cancelación de la asignación. Ello, a nuestro humilde entender, procederá determinarlo previamente a la confección de la Resolución que ordena la cancelación, ya que se desprende de la documentación que reposa en el expediente administrativo la existencia de una ¿Comisión de Evaluación¿ que estudia cada caso en particular y recomienda la medida a adoptar. Dicha Comisión está integrada por el Presidente de la Comisión de Acción para Áreas Revertidas, que es el Vice- Ministro de Vivienda y por un miembro de la

dirigencia comunitaria del sector. En el caso que nos ocupa, observamos que también firma el nuevo beneficiario del Lote, señor Víctor Gorday (fs.8).

La cancelación de asignación del Lote N°2-DG de la Barriada Panamá-Veracruz, hecha al señor Luis Carlos Merlano se hizo efectiva el 19 de agosto de 1997, mediante la Resolución N°DV-19-97. Es decir, antes de que se hubiese cumplido el plazo estipulado por Ley, para que el señor Merlano construyese en dicho lote. Por tanto, consideramos, que en efecto, se han violado tanto el artículo 2 de la Resolución N°143-94 de 1994, así como el artículo 44 de la Ley 5 de 1991, modificado por la Ley N°7 de 1995.

En consecuencia, solicitamos a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se sirvan declarar nulo por ilegal la Resolución N°D.V-19-97 de fecha 19 de agosto de 1997, mediante la cual se le canceló la asignación provisional del Lote N°2-DG de la Barriada Panamá-Veracruz a favor del señor Luis Carlos Merlano Rodríguez.

Pruebas: Aceptamos las pruebas presentadas por el demandante.

Adjuntamos como prueba el expediente administrativo, contentivo de 29 fojas útiles.

Derecho: Aceptamos el invocado por el demandante.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a.i.

AMdeF/12/hf.