

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 306

Panamá, 16 de marzo de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de **Juliana Bethancourt** solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 1 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de San Carlos**.

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 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En el proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, la actora pretende obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, el artículo 1 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre 2016, acto "Por el cual se modifica el Acuerdo 11 de 1 de junio de 2016, relacionado con la reglamentación, uso, tenencia, venta, adjudicación y arrendamiento de tierras, lotes o solares dentro del área de Ejidos de las poblaciones del Distrito de San Carlos" (Cfr. fojas 26, 27 y su reverso del expediente judicial).

A pesar que en el mencionado acuerdo se expone el fundamento legal que le da competencia al Concejo Municipal de reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares y lotes y demás bienes municipales; y, que la venta de terrenos adquiridos por el municipio para áreas y ejidos serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la ley y los Acuerdos

Municipales, la recurrente considera que el referido acto administrativo fue emitido infringiendo el procedimiento de la jurisdicción Agraria establecido en el Código Agrario (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la señora **Juliana Bethancourt Pérez**, considera que el acto cuya declaratoria de nulidad demanda vulnera el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, el cual señala que la jurisdicción agraria ejerce competencia privativa e improrrogable, en los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales, entre otras causas (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial);

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de **Juliana Bethancourt Pérez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 11 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de San Carlos**, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1. Modificar el Acuerdo 11 de 1 de junio de 2016, modificado por el Acuerdo 19 de 31 de agosto de 2016, en los siguientes artículos:

Art. 3 ...

Art. 4 ...

Art. 11: Aprobado y Cancelado el pago de los respectivos planos, la Alcaldía emitirá un auto en el que establecerá el precio definitivo del lote según las tarifas fijadas ordenando a su vez la confección del contrato para el respectivo pago en la tesorería municipal. El interesado, deberá consignar, al momento de notificarse del auto, para que el mismo surta sus efectos, un abono de por lo menos el VEINTE (20%) por ciento del total del valor fijado por el terreno solicitado. El Honorable Señor Alcalde dará aviso al público de ello, mediante la fijación de edictos, los cuales se fijaran en la respectiva Secretaría de la Alcaldía y Corregiduría por el término de quince días hábiles, con el objeto de que cualquier persona pueda o no oponerse a la adjudicación definitiva. Cualquier persona que presente oposición deberá consignar, para que la misma sea admitida, la

suma de trescientos balboas (B/.300.00) en concepto de fianza de posible perjuicio.

El interesado contará con un tiempo máximo de treinta y seis (36) meses para la cancelación total del terreno o solar.

Parágrafo: El auto que establece el precio definitivo del lote debe ser notificado a la parte interesada y al Presidente del Concejo Municipal.

Al analizar los argumentos de la recurrente podemos observar que ésta fundamenta su accionar básicamente en que la entidad demandada ha excedido su facultad reglamentaria al momento en que emite el acto objeto de reparo; específicamente en el artículo 11 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre 2016; ya que considera que a través de éste articulado se le otorgó al Alcalde de San Carlos una función que no es de su competencia, ya que la Alcaldía de ese distrito no es un ente jurisdiccional para ejercer la competencia de manera privativa en los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

Por otra parte, al corrérsele traslado al Presidente del Concejo del Municipio de San Carlos, éste al rendir su Informe Explicativo de Conducta señaló lo siguiente:

“... ”

Las modificaciones realizadas se ajustan a lo establecido en el artículo 71 de la Ley 66 de 2015, que modifica el artículo 17 de la Ley 106 de 1973, donde se numeran las competencias exclusivas para el cumplimiento de las funciones de los Concejos Municipales, numeral noveno que reza: *‘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 los demás terrenos municipales’*, lo que le otorga facultades privativas al Concejo Municipal, para determinar la adjudicación de tierras municipales.

La modificación aludida, al artículo 11 del acuerdo 11 de 2016, regula la forma en la que se puede acceder a un terreno municipal, y cubre las

garantías procesales mínimas, al dar publicidad a dichos trámites, garantizando la transparencia e imparcialidad de los procesos.

...

Por otro lado, el artículo once, no establece un mecanismo procesal especial para la oposición, sino que advierte la posibilidad para recurrir a una resolución que fija el precio del lote, por la vía de oposición

...” (Cfr. fojas 46 y 47 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, pasamos ahora al análisis de la disposición que la demandante considera infringida, siendo esta el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, el cual establece que la Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable en los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales; así como en otras causas agrarias. La norma en referencia es del tenor siguiente:

“Artículo 166: La jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con independencia de las partes que intervienen, en las siguientes causas agrarias:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. **De los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales o municipales.**

...” (Cfr. página 27 y 28 de la Gaceta Oficial 26795-A de 30 de mayo de 2011) (La negrita es nuestra).

De la norma transcrita, se tiene claramente **que las oposiciones por adjudicaciones sobre tierras municipales o estatales serán ventiladas en la jurisdicción agraria de manera privativa e improrrogable con independencia de las partes intervinientes.**

Al respecto, podemos observar que en el referido Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre de 2016, se expone el fundamento legal que le da competencia al Concejo Municipal de reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de

solares y lotes y demás bienes municipales; y, que la venta de terrenos adquiridos por el municipio para áreas y ejidos serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la ley y el deslinde de las tierras que forman parte de los ejidos municipales y de los corregimientos con la competencia de las Junta Comunal respectiva (Cfr. página 38 de la Gaceta Oficial 28185 de 27 de diciembre de 2016).

Descrito todo lo que antecede, podemos indicar que la situación jurídica planteada nos permite establecer, que el artículo 11 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de San Carlos**, no contraviene con lo regulado en el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, esto es así, ya que claramente se puede observar que en la norma acusada de ilegal, se señala que el Alcalde dará aviso al público del trámite de venta de un lote de terreno mediante la fijación de edictos en la respectiva secretaría de la Alcaldía y Corregiduría por el término de quince (15) días, para que cualquier persona pueda oponerse a la adjudicación definitiva; en tal sentido dicha norma no establece un procedimiento de oposición.

Para mayor claridad, lo único que se dicta en dicho acuerdo es el cumplimiento del principio de publicidad que el Alcalde o Consejo del distrito de San Carlos debe ejercer al darse una posible venta de un terreno de su patrimonio municipal.

Ahora bien, en cuanto a lo señalado por el Presidente del Concejo del distrito de San Carlos, referente a la competencia exclusiva que tiene este ente para 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, señalamos que dicha atribución no debe alejarse del cumplimiento de las otras normas

complementarias; es decir, que dicho procedimiento no puede darse contrariando la Constitución y demás leyes.

Por otra parte, respecto a lo demandado por la señora **Juliana Bethancourt**, es decir el curso que se le debe imprimir a las oposiciones por adjudicación de aquellos terrenos pertenecientes al Municipio de San Carlos, no se establece procedimiento alguno, específicamente en el artículo 11 del Acuerdo 25 de 19 de octubre de 2016, que diera lugar a pensar que el trámite de oposición se ventilaría ante la propia Alcaldía como lo parece entender la actora, lo anterior lo decimos, sin perjuicio de la existencia o no de otros artículos en el acuerdo en examen que pudieran establecer la circunstancia descrita.

En este contexto, a pesar que la norma cuestionada no infringe el artículo aducido por la actora, no podemos perder de vista que la autoridad alcaldicia está obligada a cumplir el mandato establecido en el artículo 166 de la Ley de la Ley 55 de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá.

En efecto, queremos reiterar que a pesar que los municipios son entes autónomos, éstos tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales Ordinarios y Administrativo, tal como se enuncia en el artículo 234 de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973.

En ese orden de ideas, y como se ha señalado en líneas anteriores, consideramos pertinente recalcar, que si bien es cierto el Concejo Municipal de San Carlos tiene toda la potestad para establecer el o las reglamentaciones para la adjudicación de tierras de su recaudo patrimonial conforme lo dispone el artículo 103 de la Ley 106 de 1973, y el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, que modificó el artículo 17 de la ya citada ley 106; sin embargo, en lo que respecta, específicamente el trámite de oposición a las adjudicaciones, indicamos que la

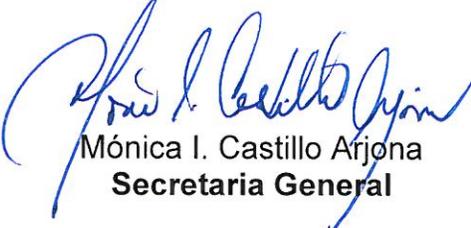
misma no es un proceso independiente a la adjudicación, sino que forma parte del mismo; es decir, que lo correcto es remitir el expediente de oposición al juez competente para que éste determine según sea el caso, quien o quienes poseen los mejores derechos sobre el bien en conflicto. Sin embargo, como hemos indicado la norma acusada individualmente no desconoce dicha circunstancia.

Por las razones antes expuestas, se estima que el cargo de infracción del artículo 166 de la Ley 55 de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá debe ser desestimado por la Sala Tercera, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el artículo 1 del Acuerdo Municipal 25 de 19 de octubre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de San Carlos**.

Del Señor Magistrado Presidente,

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 822-17