

21 de Octubre de 1999.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Concepto.

Propuesto por el Licdo. Elías Sanjur Marcucci, en representación de Aida Navarro, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°233-98 de 14 de noviembre de 1998 y N°57-99 de 22 de abril de 1999, emitidas por el Ministerio de Vivienda.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Fundamentados en el artículo 348, numeral 3, del Código Judicial, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de consignar formalmente nuestra contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, propuesta por el Licdo. Elías Sanjur Marcucci, en representación de la Sra. Aida Navarro, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°223-98 de 14 de noviembre de 1998 y N°57 de 22 de abril de 1999, ambas expedidas por el Ministerio de Vivienda.

En este proceso intervenimos en interés de la Ley, por tratarse de una controversia que en la vía gubernativa se suscitó entre dos particulares.

I. El petitum:

La recurrente solicita a Vuestra Sala que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°233-98 de 14 de noviembre de 1998 y N°57-99 de 22 de abril de 1999 emitidas por el Ministerio de Vivienda.

Que como consecuencia de lo anterior, se declare que ella es la tenedora del lote número 35, casa N°22, Sector 7, de la barriada La Paz, área revertida, Corregimiento Cabecera de Arraiján.

Este Despacho observa que a la demandante no le asiste derecho alguno, por lo que solicitamos, respetuosamente, a los Señores Magistrados se sirvan declararlo así en su oportunidad procesal.

II. El criterio de esta Procuraduría, con relación a las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, es el que a seguidas se expone:

Este Despacho quiere llamar la atención de los Señores Magistrados en el sentido que el demandante omitió transcribir el texto de las normas que considera infringidas, haciendo recaer en nosotros la responsabilidad de ubicar el texto de dichas normas, para proceder a su análisis.

Como es de su conocimiento, éste es uno de los requisitos necesarios para la admisión de la demanda, a la luz del artículo 50 de la Ley N°135 de 1943.

No obstante lo anterior, procedemos a la evaluación del texto de las normas invocadas, frente a los planteamientos esgrimidos por la demandante.

a. El literal d), del artículo primero, de la Resolución N°105-93 de 12 de mayo de 1993 del Ministerio de Vivienda, que a la letra dice:

¿ARTÍCULO PRIMERO. Establecer los siguientes criterios para la legalización de la ocupación o tenencia de lotes en las áreas revertidas invadidas, tanto para las familias que permanecen en las áreas residenciales como aquellas por ser reubicadas en estas áreas.

a.- La persona responsable del lote no debe poseer a su nombre, ni en el de su cónyuge actual ni en el de sus hijos otro inmueble en la provincia del área de legalización (Propiedad, derecho posesorio, otros).

b.- Tener en el lote, en el cual reside, un local comercial para el abastecimiento de la Barriada con uso doméstico o alimentos y pequeños talleres artesanales que funcionen en forma combinada con las viviendas en sectores residenciales que proporcione un servicio útil a la comunidad y atendido por el ocupante original.

c.- Los lotes que resulten disponibles en las áreas residenciales se asignarán con prioridad a las familias que requieren su reubicación desde las otras áreas no residenciales.

d.- Lotes que resulten abandonados, desocupados, baldíos, etc., se legalizarán a la demanda existente, previamente seleccionada, una vez concluido el período estipulado para presentar reclamo o justificar satisfactoriamente la no ocupación del mismo por parte de la familia o persona responsable.

e.- La ubicación y el área de los lotes cuya tenencia será legalizada se adecuará a la zonificación y a las normas establecidas por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, o a los planos de lotificación preparados por la comunidad que estén debidamente aprobados por esa Dirección.

f.- No será limitante que el grupo familiar o personas a favorecer carezcan de ingresos, para tal efecto se adoptarán las medidas correspondientes para la cancelación de la solución habitacional.

g.- Los ocupantes no podrán enajenar, a terceros el lote o las mejoras edificadas o existentes en el mismo en un período menor de cinco (5) años a partir de su legalización o adjudicación oficial; salvo circunstancias justificable que hayan sido investigadas y corroboradas. En el certificado de adjudicación, documento legal suministrado por el Ministerio de Vivienda, se establecerá esta prohibición.

h.- El precio de venta de la tierra será establecido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República, según las disposiciones que rigen la materia.

i.- Los lotes utilizados para el comercio y/o talleres combinados con viviendas, en sectores Residenciales, en donde la función comercial predomine, sobre el uso Residencial, tendrán un valor por metro cuadrado diferente.¿ (Gaceta Oficial número 22,290 de 21 de mayo de 1993)

Al plantear su inconformidad, la demandante señaló que las Resoluciones N°223-98 de 14 de noviembre de 1998; y N°57-99 de 22 de abril de 1999, dictadas por el Excelentísimo Señor Ministro de Vivienda y acusadas de ilegalidad infringen el artículo

PRIMERO, letra d) de la Resolución 105-93 de 12 de Mayo de 1993, por omisión, porque considera que esa norma dejó de aplicarse al decidirse el asunto a favor de la señora MINERVA PATIÑO, quien abandonó el lote de terreno.

Para la demandante, las evidencias del proceso administrativo, que originan el proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, dejan conocer en grado superlativo que la cancelación de la tenencia de un lote de terreno procede luego que se demuestre el abandono del mismo, ¿pues entonces se legalizarán a la demanda existente, previamente seleccionada, una vez concluido el tiempo señalado para presentar reclamo o justificar satisfactoriamente la no ocupación del mismo por parte de la persona o familia responsable¿.

La demandante insiste que la señora MINERVA PATIÑO jamás justificó satisfactoriamente el abandono del lote N°5, barriada La Paz, Sector 7; y dice respaldar su criterio en el hecho que, desde el año 1991, ella (AIDA NAVARRO) viene ocupando el inmueble en referencia, habida cuenta que el mismo fue abandonado por la señora Patiño; de allí que ¿según la demandante- el sector comunitario accedió a que ella lo ocupara.

Agrega la recurrente que la señora MINERVA PATIÑO se presentó a reclamar en forma indebida, seis (6) años después, cuando presentó la demanda de Lanzamiento por Intruso el 20 de enero de 1997; y, paralelamente, el señor Vice Ministro de Vivienda y el dirigente comunitario JORGE RÍOS recomendaron que se le reasignara el lote N°35 de la barriada La Paz, Sector 7, porque (según afirmaciones de la parte actora) una inspección realizada al área logró establecer que había una casa sin terminar y que estaba abandonada.

Finalmente, la demandante plantea que dicha inspección no cumplió su finalidad, ni fue tomada en cuenta por el Ministro de Vivienda que dictó las resoluciones recurridas, porque, de haberse tomado en cuenta, se hubiese aplicado la disposición que contiene la letra d) del artículo PRIMERO de la Resolución 105-93 de 12 de mayo de 1993.

b. En segundo lugar, se dice infringido el artículo 2, de la Resolución N°143-94 de 5 de Octubre de 1994, que dispone:

¿ARTICULO SEGUNDO: 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.¿ (Gaceta Oficial número 22,642 de 12 de octubre de 1994)

La parte actora señala que el artículo 2 de la referida Resolución dispone que la cancelación de la tenencia de un lote de terreno en el área revertida exige el supuesto que la persona responsable del lote haya construido su vivienda.

En ese sentido, indicó la recurrente que la señora MINERVA PATIÑO no terminó de construir la vivienda; motivo por el cual se le reasignó ese lote número 35 de la barriada La Paz, Sector 7; acto que realizó el Vice-Ministro de la Vivienda en unión del señor JORGE RÍOS, dirigente del sector comunitario.

Considera la demandante que al no dársele aplicación a esa inspección, al momento de dictarse las Resoluciones acusadas de ilegalidad, se infringió por omisión el contenido del artículo 2 de la Resolución N°143-94 de 5 de octubre de 1994 del Ministerio de Vivienda.

c) En tercer lugar, se dicen infringidos los artículos 43 Y 44 de la Ley N°5 de 1993, que establecen:

¿Artículo 43. Los actuales arrendatarios de viviendas revertidas o por revertir que, según el PLAN General pueden ser objeto de venta, tendrán la primera opción de compra sobre estos inmuebles, incluyendo los terrenos. Al establecer el precio de venta, se tendrá en cuenta un criterio social, siempre y cuando estos inmuebles sean para uso residencial y que no implique más de una vivienda por familia.

La AUTORIDAD reglamentará todo lo concerniente a los bienes revertidos a vivienda, estableciendo los criterios y procedimientos que deben seguirse para los efectos del presente artículo.¿

¿Artículo 44. El Estado ofrecerá la primera opción de compra a aquellas personas naturales que al 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 presente ley, a favor del Banco Hipotecario Nacional para viviendas de interés social. Para estos efectos se establecerá un régimen especial de enajenación. Estos polígonos son identificados como MIVI AR-3 en proceso de inscripción, MIVI AR-4, MIVI AR-5, MIVI AR-6, MIVI AR-7, MIVI AR-8, fincas número 11412, 11413, 11414, MIVI AR-9, fincas número 11415 y 11416.

Para los efectos del reconocimiento y formalización del derecho de opción a que se refiere el presente artículo, se atenderá a los criterios y requisitos establecidos para tales fines por el Ministerio de Vivienda.

El Estado, a través de la entidad que corresponda, evaluará los proyectos de autogestión adelantados en las comunidades localizadas en los polígonos citados, tomando en cuenta la planificación y desarrollo actual en los mismos para su perfeccionamiento.¿

La demandante indica que, según el párrafo final del artículo 43 de la Ley 5 de 1993, la autoridad competente, conjuntamente con los representantes de las comunidades organizadas en dichas áreas, reglamentará todo lo concerniente a los bienes destinados para vivienda.

A ese entender señala que el Vice-Ministro de Vivienda y el dirigente comunitario JORGE RÍOS firmaron un Acta de reasignación del lote en disputa a AIDA NAVARRO y que las Resoluciones impugnadas violan o pasan por alto esa reasignación, con lo cual ¿se llevan de calle¿ el último párrafo del artículo 43 de la Ley N°5 de 1993, al desconocer lo actuado por el Vice-Ministro y el dirigente comunitario.

También considera la demandante que, de acuerdo al texto del artículo 44 de la mencionada Ley, se le debió ofrecer la primera opción de compra, porque al 30 de junio de 1992, estaba ocupando el lote de terreno número 35, Sector 7, barriada La Paz y había terminado de construir la casa número 25 que había dejado inconclusa la señora MINERVA PATIÑO.

Desde su perspectiva, las Resoluciones recurridas desechan esa determinación legal y le ofrecen (en 1998) a la señora PATIÑO la casa que ella venía ocupando desde hace siete (7) años.

Como consecuencia de lo anterior, la demandante concluye que el artículo 44 ha sido infringido de manera directa y contundente por las Resoluciones demandadas, ya que si se hubiese cumplido lo que textualmente dispone dicha norma; es decir, que ¿El Estado ofreciera la primera opción de compra a aquellas personas naturales que al 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 presente Ley a favor del Banco

Hipotecario Nacional, para viviendas de interés social, entonces se hubiese ratificado a su persona como la legítima tenedora del lote, tal como se hizo cuando se les asignó provisionalmente el día 26 de marzo de 1998 el lote N°35 en la Barriada La Paz, Sector 7, Area Revertida, según el documento firmado por el Dr. FRANCISCO SANCHEZ CARDENAS, Ministro de Vivienda en esa época.

Agrega que el artículo 44 también resulta violado, porque -a pesar que desde el 7 de marzo de 1995 (fecha de la Ley N°7 que modificó la N°5 de 25 de febrero de 1993)- la señora MINERVA PATIÑO se mantenía en abandono injustificado de lote de terreno en disputa, se le concedió a ella la gracia de ostentarlo como tenedora, cuando en verdad carecía de todo derecho para ello, ya que no justificó el abandono por más de tres (3) años del lote de terreno sin terminar de construir la casa.

Por tanto, a su juicio, la violación de la norma invocada es directa, porque se desconoce una situación que la Ley establece como causa de pérdida de la tenencia del lote de terreno y no para obtenerlo como se considera en las resoluciones recurrida.

f. Finalmente, se dice vulnerado el artículo 1399 del Código Judicial, que dice:

¿Artículo 1399. Cuando el bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o con su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrá solicitar del Jefe de Policía que la haga desocupar y se la entregue. Si el ocupante o lo ocupantes no exhibieren títulos explicativos de la ocupación, el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente.¿

La demandante conceptúa que la norma citada fue infringida ¿indirectamente¿ por las Resoluciones acusadas de ilegales, porque en el texto de la primera se dice lo siguiente:

¿¿Que la Alcaldía del Distrito de Arraiján emitió la Resolución N°024-96 de 14 de marzo de 1996, mediante la cual ordenó el desalojo de AIDA NAVARRO, u ocupantes del lote N°35, Casa N°22, Sector 7, de la Barriada La Paz, área revertida, Corregimiento Cabecera de Arraiján, dentro del Proceso de Lanzamiento por Intruso, incoado por MINERVA PATIÑO;

Que mediante resolución N°C.C.I.-064-96 de 1° de octubre de 1996 la Gobernación de la provincia de Panamá, confirmó en todas sus partes, la resolución N°024-96 de 14 de marzo de 1996, emitida por la Alcaldía del Distrito de Arraiján¿

Que si bien es cierto que la Señora NAVARRO, tiene necesidad de una vivienda, también lo es que esta institución no puede mantener vigente la asignación hecha a su favor, desconociendo dos decisiones ejecutoriadas de las autoridades de policía¿¿

Continúa diciendo la demandante que de la norma invocada (artículo 1399 del Código Judicial) resulta fácil apreciar que son tres personas quienes pueden solicitar el lanzamiento por intruso, a saber, el dueño, su apoderado o su administrador. El dueño es el Estado, su apoderado y su administrador, es el Ministerio de Vivienda.

A juicio de la demandante, MINERVA PATIÑO no es parte de esa relación jurídica, porque cuando esgrimió el Lanzamiento la misma no era ocupante ni tenedora del lote de terreno que reclamaba se le entregara.

Por consiguiente, la demandante considera que allí reside el error en el que incurren las Resoluciones Administrativa acusadas, que dieron lugar a que se resolviera en la forma que dispusieron las Resoluciones N°223-98 de 14 de noviembre de 1998 y N°57-99 de 22 de abril de 1999, notificada el 28 de mayo de 1999.

Señala, además, que el Alcalde de Arraiján y la Gobernación de Panamá, debieron advertir esta irregularidad y no lo hicieron, pasando por encima del Código Judicial; y al prohijar el Ministro de Vivienda esas Resoluciones del Lanzamiento por Intruso demandado por MINERVA PATIÑO en contra de su persona (AIDA NAVARRO), se está violentando el artículo 1399 del cuerpo legal citado.

Nuestro criterio:

Esta Procuraduría observa que todas las normas invocadas por la demandante, aún cuando corresponden a cuerpos jurídicos distintos, se dicen infringidas en el mismo concepto; ya que la recurrente prácticamente reproduce el mismo concepto de las supuestas violaciones, luego de citar las normas invocadas. Por esa razón, hemos decidido realizar un análisis conjunto de todas las disposiciones jurídicas que la parte actora ha señalado en su libelo.

Hay una serie de hechos que afirma la demandante (Aida Navarro) en su demanda y que consideramos importante resaltar.

En primer lugar, la señora Aida Navarro, en el hecho quinto asegura que ANTES DE LA REASIGNACION efectuada por la Dirección de Desarrollo Social, del Ministerio de Vivienda, el día 3 de septiembre de 1996, ella ya se encontraba ocupando el inmueble identificado como el Lote N°35, Barriada La Paz, Sector 7.

A renglón seguido, en el hecho sexto revela la recurrente (Aida Navarro) que dicha ocupación era el resultado de la venta que el señor Fernando Manuel Marth (supuesto marido de la señora Minerva Patiño), y según él, debidamente autorizado para ¿efectuar cualquier transferencia o venta de los derechos sobre el lote¿ (ver foja 15 del expediente judicial) le vendió a ella los derechos sobre el inmueble, en presencia de los testigos Dionisia Lay de Medina, con Cédula de Identidad Personal número 8-37-761 y E. De Morgan con Cédula de Identidad Personal número 8-225-7734.

De ser ello así, significa que el traspaso del inmueble se hizo sin el conocimiento ni el consentimiento de la señora Minerva Patiño y del Ministerio de Vivienda, lo que trae como consecuencia la infracción del artículo 21 del Decreto de Gabinete número 42 de 6 de noviembre de 1991, que a la letra dice:

¿Artículo 21. Será nulo todo acto de enajenación o arrendamiento de bienes inmuebles situados en las áreas invadidas, que no hayan sido previamente autorizados por el Ministerio de Vivienda. El Registro Público no podrá inscribir ninguna transacción relativa en dichas áreas sin la constancia de aprobación por parte del Ministerio de Vivienda.¿

Fue, precisamente, en virtud de lo anterior, que el Ministerio de Vivienda emitió la Resolución número 223-98 de 14 de noviembre de 1998, poniendo de manifiesto (en el Considerando) los antecedentes de la litis entre las partes, hasta ese momento, e indicando ¿específicamente- la forma como la señora Aida Navarro (hoy demandante) logró que la Comisión de Evaluación de la Oficina de Enlace de las Areas Revertidas de Arraiján, fechada 12 de diciembre de 1996, le reasignara el Lote N°35, en referencia.

Nótese que la Resolución número 223-98 señala textualmente que estaba pendiente de ratificación la reasignación que se efectuó a nombre de la señora Aida Navarro, así como la certificación de legítima beneficiaria del Lote N°35 (en referencia) a nombre de la señora Patiño.

Es un hecho cierto que tanto la Administración, como los Administrados deben ceñirse al Principio de Buena Fe.

Así lo ha indicado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia fechada 13 de junio de 1991, que dice:

¿Por último, la Sala debe enfatizar en este caso la vigencia del principio de la buena fe, en el Derecho Administrativo... La doctrina y la jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo... En nuestro país el artículo 1109 del Código Civil establece que los contratos obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino también a todas las consecuencias que sean conformes a la buena fe, norma ésta que es aplicable a los contratos o convenios celebrados por la Administración Pública...¿ (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración. Registro Judicial de junio de 1991, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, página 53).

Por consiguiente, la decisión adoptada por el Ministerio de Vivienda, de ¿cancelar la asignación provisional del lote N°35, Casa N°22, Sector 7, de la Barriada La Paz, área revertida, del Corregimiento Cabecera de Arraiján, hecha a favor de la señora AIDA NAVARRO¿, a nuestro juicio, se ciñe al ordenamiento jurídico patrio, así como al Principio de equidad y justicia social que debe imperar en ese Ministerio; máxime cuando se trate de controversias que obedecen a adjudicaciones de lotes o viviendas de interés social.

Por lo expuesto, este Despacho considera que las Resoluciones acusadas no han vulnerado las disposiciones jurídicas invocadas en el libelo de la demanda, por lo que reiteramos nuestra solicitud a los Señores Magistrados, para que se desestimen las pretensiones de la parte actora, por carecer de sustento jurídico.

Pruebas:

Aceptamos las presentadas junto con la demanda, por tratarse de originales y fotocopias autenticadas de los documentos que se aducen.

Solicitamos al Tribunal que se cite, en calidad de testigos, a las siguientes personas:

1. Dionisia Lay de Medina, con Cédula de Identidad Personal número 8-37-761 y
2. E. De Morgan con Cédula de Identidad Personal número 8-225-7734.

Solicitamos, además, a los Señores Magistrados se sirvan ordenar la emisión de las correspondientes boletas de citación, de forma tal que los testigos sean citados a través del Tribunal.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec.

Licda. Martha García H.
Secretaria General, a.i.

Materia:
Buena fe (Contratos)
Código Civil (aplicable a Contratos Adm.).