

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 734

Panamá, 12 de julio de 2017

Proceso de Inconstitucionalidad.

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

El Licenciado Carlos A. Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid**, demanda la inconstitucionalidad de la **Resolución 228 de 8 de octubre de 2012**, expedida por la **Junta Comunal del Corregimiento de Volcán**, y del **Contrato 010-2012 de 7 de septiembre de 2012**, celebrado entre la **Junta Comunal de Volcán** y el señor **Luis Alberto Howard Sittón**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
Pleno.**

Acudo ante el Pleno de nuestra más alta instancia jurisdiccional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración dentro de proceso constitucional acumulado relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el abogado Carlos A. Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid**, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, que declare la inconstitucionalidad de la **Resolución 228 de 8 de octubre de 2012**, expedida por la **Junta Comunal del Corregimiento de Volcán**, la cual quedó radicada en

el Despacho de Magistrado Luis Ramón Fábrega con el número de entrada de expediente 325-17.

De igual forma, el precitado letrado, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid**, demandó la inconstitucionalidad del **Contrato 010-2012 de 7 de septiembre de 2012, celebrado entre la Junta Comunal de Volcán y el señor Luis Alberto Howard Sittón**, la cual se sustenta en la resolución antes señalada. Esta acción quedó radicada en el Despacho del Magistrado José Ayú Prado, bajo el número de entrada 326-17.

Es necesario destacar que mediante Auto de 25 de abril de 2017, se dispuso la acumulación ambos expedientes, toda vez que se consideró que existían factores de conexidad, en razón que se trataba del mismo accionador, las acciones estaban dirigidas contra la misma autoridad y se encontraban en la misma instancia, cumpliéndose así las exigencias procesales contenidas en el artículo 721 del Código Judicial, razón por la cual ambas acciones se surtirán en la misma cuerda (Cfr. fojas 85 y 86 del expediente judicial).

II. Disposición constitucional que se aduce infringida y el concepto de la infracción.

El demandante aduce que los actos antes descritos , infringen los artículos 17, 18, 32, 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales señalan:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”

El activador constitucional señala que las normas señaladas han sido violadas de manera directa por omisión, por las siguientes razones:

1) Por falta de competencia de la entidad que emitió el acto acusado, toda vez que en su parecer, la Junta Comunal no tiene competencia para reglamentar el uso, venta y arrendamiento de terrenos municipales, menos aún para actuar en nombre del municipio adjudicando la venta de terrenos municipales, además de incumplir con los trámites fundamentales (artículo 32 de la Constitución) (Cfr. foja 14 y 57 del expediente judicial);

2) Los actos acusados incumplieron las normativas de los Acuerdos Municipales 25 de 16 de julio de 2009, 40 de 17 de septiembre de 2009, y 46 de 19 de diciembre de 2006, expedidos por el Consejo Municipal de Bugaba, los cuales establecen los trámites de adjudicación de tierras municipales; además de ignorar el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos (artículo 17 de la Constitución Política) (Cfr. foja 16 y 58 a 59 del expediente judicial);

3) Los actos acusados nacen como consecuencia de una expropiación que realizó la Junta Comunal de Volcán (sic) por medio de la referida Resolución

220 de 24 de abril de 2012, al dejar sin efecto el título de propiedad otorgado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro al señor Juventino García Vaca (q.e.p.d.) (artículos 47 y 48 de la Constitución Política) (Cfr. foja 17 y 59 del expediente judicial); y

4) La Junta Comunal de Volcán tramita una solicitud de adjudicación de terreno y la realiza celebrando un contrato y dictado una resolución para ello, arrogándose una facultad que no le competía, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones (artículo 18 de la Constitución Política) (Cfr. foja 18 y 60 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la acción de inconstitucionalidad propuesta.

Una vez examinado el contenido de la acción de inconstitucionalidad en estudio, este Despacho estima que la misma debe declararse que **no es viable** por lo siguiente.

Nos encontramos en realidad frente a dos actos de eminente naturaleza administrativa, el primero es la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, emitida por la Junta Comunal de Volcán, mediante el cual se adjudica definitivamente al señor Luis Alberto Howard Sittón del 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 cual formaba parte de la finca 2972, inscrita en el tomo 259, folio 336 de la Sección de la Propiedad del Registro Público en la provincia de Chiriquí, cuyas medidas y linderos se describen en el Plano Oficial 04-05-12-65450 de 3 de octubre de 2012 (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

El segundo acto demandado lo constituye el Contrato 010-12 suscrito el 7 de septiembre de 2012, por el cual la Junta Comunal de Volcán se obliga a vender a la parte compradora (Luis Alberto Howard Sittón) del lote de terreno antes

descrito, por la suma de sesenta y cinco mil balboas (B/.65,000.00), la cual materializa la resolución antes señalada (Cfr. foja 62 del expediente judicial).

Una revisión de los actos demandados en sede constitucional y de las normas que se estiman infringidas y el concepto de tales violaciones, se desprende con claridad que las mismas se fundamentan en un análisis que es propio de la jurisdicción contencioso administrativa, en razón que se trata de una resolución que autoriza la venta de un bien a nivel de los gobiernos locales, y el consecuente contrato de compra-venta que materializa el mismo; y en tal sentido, el sustento de la pretensión del actor guarda relación con la irrevocabilidad de los actos administrativos, la competencia para realizarlos, así como la tramitación correspondiente. Es evidente entonces, que los cargos que se formulan en las demandas de inconstitucionalidad acumuladas en la presente cuerda, se ubican claramente en el plano de la legalidad y no en el de inconstitucionalidad.

En razón de las circunstancias anotadas, consideramos que debemos acudir al **“principio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional”**, siendo este uno de los principios de interpretación constitucional utilizados por la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, el cual según lo afirma el Doctor Arturo Hoyos en su obra La Interpretación Constitucional, (Arturo Hoyos, La Interpretación Constitucional, Editorial Temis, Bogotá, 1993, p. 28), consiste en:

“Principio de preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional en la impugnación de actos administrativos. – En nuestro sistema de justicia constitucional se pueden impugnar actos administrativos, tanto generales como particulares. En estos casos también están sujetos al control de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa.

...

La Corte Suprema ha señalado entonces que para impugnar adjudicaciones de contratos administrativos, actos de licitación pública o concurso de precios, suspensiones o destituciones de servidores públicos se debe acudir ante todo a un

proceso contencioso-administrativo. Allí, si se dan los presupuestos legales, la Sala Tercera de la Corte Suprema puede suspender o no el acto o contrato administrativo impugnado.

La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se ha pronunciado sobre este punto. En la Sentencia de 13 de agosto de dos mil tres 2003, señaló a propósito de lo anterior:

“... la acción de inconstitucionalidad no constituye un medio de impugnación más dentro de un proceso, sino una acción autónoma que le da vida a un proceso nuevo e independiente, que sólo debe interponerse contra actos definitivos, ejecutoriados y que no pueden impugnarse por otros medios, y no en los casos en que existiendo las vías procesales comunes o especiales en materia de legalidad, el afectado las dejó de utilizar y recurre a una acción como la de inconstitucionalidad, que sólo puede utilizarla si previamente cumplió con todos los medios de impugnación a su alcance en la vía administrativa o judicial, y en que la acción puede ser realmente efectiva, porque los Tribunales no pueden propiciar acciones judiciales que no satisfagan eficazmente las pretensiones del demandante, a pesar de que la sentencia le sea favorable (Registro Judicial, Diciembre de 1994, pág.121).

Es del caso advertir también que el acto cuya inconstitucionalidad se pide es de naturaleza administrativa, expedido por el Ministro de Comercio e Industrias. **Sobre este particular aspecto, esta Superioridad ha señalado la preferencia de la vía administrativa sobre la sede constitucional, toda vez que Los actos de carácter administrativo, son impugnables en la vía gubernativa con los recursos de reconsideración ante el funcionario que expidió el acto y cuando sea procedente, con el recurso de apelación ante el superior jerárquico. Una vez agotada esta vía, los actos administrativos son acusables excepto en los casos expresamente prohibidos por la ley, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (Registro Judicial, Febrero de 1996, pág.43).**

Sobre este mismo tema, recientemente el Pleno de la Corte puntualizó:

“... que los actos cuya nulidad se solicita son de carácter administrativo, toda vez que se trata de contratos

suscritos por el Estado, en cuyo caso son impugnables mediante una acción contenciosa administrativa, por tanto, son competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. De allí entonces, que la acción de revisión constitucional no es la vía idónea para la confrontación de los mismos, por la preferencia, dada su especialidad, de la jurisdicción contenciosa administrativa (Registro Judicial, Marzo de 2001, pág.154).

Así las cosas, esta Corporación de Justicia estima conveniente declarar la no viabilidad de la presente acción de inconstitucionalidad, en vista del no cumplimiento del principio de especialidad y a ello procede a declararlo." (Lo resaltado es nuestro)

Así las cosas, consideramos que los actos demandados son **susceptibles de ser recurrido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

Por otra parte, es preciso indicar que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República establece la competencia de los Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, para conocer, entre otras materias, sobre la legalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan las entidades nacionales, provinciales, municipales y las entidades públicas autónomas o semiautónomas, las que, previa solicitud de declaratoria de ilegalidad, podrán ser anuladas por ese Tribunal.

Dada la naturaleza de los actos acusados, este Despacho es del criterio que en el presente proceso resulta aplicable el **principio de especialidad o preferencia de la vía Contencioso Administrativa sobre la Constitucional**, el cual se fundamenta en el hecho que **no es correcto utilizar la acción de inconstitucionalidad como otro medio de impugnación**, debido a que ésta es una acción autónoma que debe surtirse con total independencia y viabilidad, **únicamente valedero contra actos definitivos que como tales no resultan susceptibles de otras formas de impugnación**, lo que pone de manifiesto que la

accionante **debió recurrir ante a la Sala Tercera previamente y no en la vía constitucional.**

Visto lo anterior, es dable anotar que esa Alta Corporación de Justicia, en Pleno, mediante el Auto de 11 de marzo de 2002, explicó la necesidad de utilizar de manera preferente la vía Contencioso Administrativa sobre la Constitucional, por las razones que a continuación se indican:

“...este Pleno ha dicho que razones de orden procesal, singularmente el derecho de defensa, **hacen que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional.**

La vía contencioso-administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional, que es un proceso al acto, en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo), en que no hay técnicamente partes procesales, y por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados.” (Lo resaltado es nuestro).

Este principio hermenéutico también se sustenta en el hecho que la acción de inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra **actos que no puedan impugnarse por otros medios; de allí la necesidad que los actos administrativos deban ser atacados, en primer término, en la esfera Contencioso Administrativa**, según lo expresó la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en los Autos de 15 de febrero de 2000 y 15 de junio de 2004, cuya parte pertinente dice así:

“... **Por otra parte, del examen que se hace del libelo presentado puede observarse que la demanda de inconstitucionalidad presentada va dirigida contra un acto administrativo** donde se dispone que las estaciones de servicio de radio aficionado sólo pueden transmitir en las bandas y frecuencias fijadas para este servicio en cada categoría, precisándose en los numerales a y b, demandados como inconstitucionales la nomenclatura de frecuencias que serán utilizadas y las bandas

correspondientes, **situación que, por el llamado principio de preferencia, compete su conocimiento, en primer término, a la esfera contencioso administrativa**, como ya este Pleno lo ha señalado en fallos anteriores, donde se ha dejado establecido que **la acción de inconstitucionalidad sólo puede interponerse contra actos... que no puedan impugnarse por otros medios**, dado el carácter extraordinario y autónomo de las acciones de inconstitucionalidad (v. g. resoluciones de 12 de mayo de 1993; 16 de diciembre de 1994; 1 de noviembre de 1996; 2 de septiembre de 1996; 11 de noviembre de 1999).

La competencia es un problema de legalidad y no de esfera constitucional...

Por último, conviene destacar que el ánimo del Tribunal, en estos casos, se encuentra orientado a lograr un ejercicio eficaz de tutela a los derechos de las partes, siendo que cuando se utiliza una vía procesal que no es la más idónea para ventilar la causa, se puede colocar en una situación de desventaja procesal a las mismas.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, ..., **NO ADMITE** la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado... contra los literales a y b del Artículo 29 del Decreto Ejecutivo N° 302 de 1999."

Auto de 15 de junio de 2004:

"La controversia se origina al no incluirse en la Resolución de Gabinete N-67 de 14 de agosto de 2001 a la empresa... S.A. como uno de los beneficiarios de los contratos de concesión y arrendamiento que mantiene la Autoridad de la Región Interoceánica en el área de Amador.

...

Este acto contenido en la Resolución de Gabinete N- 67 de 14 de agosto de 2001 por ser administrativo permite su impugnación a través de los cauces ordinarios que la legislación prevé, nos referimos a la jurisdicción contencioso administrativa.

El Pleno ha sido constante al expresar que este tipo de actos tiene a su disposición la sede contencioso administrativa, a través de la acción de nulidad, de plena jurisdicción o el contencioso de los derechos humanos, **por lo que no es viable la acción constitucional intentada.**

...

Expuesto lo anterior, debe concluirse que la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado... debe declararse no viable." (El resaltado es de esta Procuraduría).

IV. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

En consideración de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración, solicita a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirva declarar que **NO ES VIABLE la demanda de inconstitucionalidad acumulada presentada** por el Licenciado Carlos A. Martínez Sánchez, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid, en contra la Resolución 228 de 8 de octubre de 2012, expedida por la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, y del Contrato 010-2012 de 7 de septiembre de 2012, celebrado entre la Junta Comunal de Volcán y el señor Luis Alberto Howard Sittón.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General