

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 135

Panamá, 6 de febrero de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de **Aracelly Achille**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Arraiján**.

**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, del inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, acto “Por el cual se deroga el Acuerdo 22 de 1 de junio del 2004 y todas sus modificaciones y se aprueba nuevas disposiciones para procedimiento de venta, arrendamiento de finca patrimoniales municipales y uso de las servidumbres que forman parte de las áreas o ejidos Municipales del Distrito de Arraiján” (Cfr. fojas 9 a 17 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 6, 7, 9 a 17 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la señora **Aracely Achille**, 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 6 y 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de **Aracely Achille**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Arraiján**, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 7.** Una vez vencido el término de los edictos siñ que se haya presentado oposición el Alcalde enviará el expediente contentivo de la solicitud al Concejo Municipal para su revisión en la Comisión de Tierra a fin de que se apruebe la autorización de contratación provisional con el solicitante, contrato que contendrá todos los detalles necesarios que distinguen el bien inmueble solicitado, así como el precio, forma de pagos y causales de resolución, restricciones y cualquier otra disposición de garantía de cumplimiento.

De haber oposición a la solicitud de adjudicación, el ponente deberá presentar escrito sustentando la misma de la cual se correrá traslado a la contraparte quien tendrá el término de cinco (5) días para contestar, vencido el término de contestación ambas partes tendrán ocho (8) días para presentación de pruebas. Vencido el término la Dirección de Catastro tendrá treinta (30) días para resolver mediante resolución motivada, la cual admite recurso de reconsideración en primera instancia y apelación ante el Alcalde.” (Lo resaltado es nuestro).

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 inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016; ya que considera que a través de éste articulado se le otorgó al Alcalde de Arraiján una función que no le es competente, 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 6 y 7 del expediente judicial).

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

“... ”

Es importante señalar, que el procedimiento utilizado para concluir en la aprobación del Acuerdo 67 del 14 de diciembre de 2017, (sic) siempre fue apegado debido proceso.

Siendo las fincas municipales un patrimonio del Municipio, éste, establece los parámetros afines, para el procedimiento de compra y venta de las mismas.

De la existencia de una ilegalidad consideramos oportuno señalar que el Acuerdo Municipal 67 del 14 de diciembre de 2016, no contempla la adjudicación de tierras de uso agrario...

Concluiremos manifestando que las adjudicaciones de tierras patrimoniales Municipales están reglamentadas en el Acuerdo 67 de 14 de diciembre de 2016, y sin perjuicio de terceros interesados, pues estos actos administrativos son recurrentes ante la Sala Tercera Contencioso Administrativo, por lo que a nuestro juicio, ningún afectado quedara inoida parte” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, pasamos ahora al análisis de la disposición que la demandante considera infringida, siendo este 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 67 de 14 de diciembre 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 los Acuerdos Municipales, de igual manera señalarán los procedimientos para la adjudicación. También, se establece un procedimiento en caso de oposiciones (Cfr. página 16 de la Gaceta Oficial 28187-B de 29 de diciembre de 2016).

Descrito todo lo que antecede, podemos indicar que la situación jurídica planteada nos permite establecer, que el inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Arraiján**, 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 extralimita en las funciones o competencias inherentes a cada jurisdicción, ya que de conformidad a la norma antes descrita las

oposiciones son ventiladas de **manera privativa e improrrogable en la jurisdicción agraria** en los procesos de adjudicación de tierras **municipales** y estatales, por lo que el querer pretender que sea el Municipio de Arraiján el que resuelva las oposiciones que se presenten en trámites de adjudicación, no resulta procedente.

En este orden de ideas, es preciso indicar que al no darse el correcto procedimiento en cuanto al tema en cuestión, se afecta el debido proceso, por lo que el excusar las infracciones del Acuerdo 67 de 14 de diciembre de 2016, sobre la base de que estos actos administrativos pueden ser recurridos ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, no exime a las entidades autónomas de garantizar el debido proceso y permitirle a las parte hacer el uso correcto de los recursos legales.

Lo anterior es así, ya que en todo municipio debe existir un adecuado procedimiento a seguir en cuanto a las oposiciones por adjudicación de terrenos o ejidos de los municipios otorgados en venta o arrendamiento.

Así las cosas, queremos traer a colación los artículos 46 a 48 del Acuerdo Municipal 22 de 2004, titulado “de las Oposición a las adjudicaciones y ventas o arrendamientos”; que si bien es cierto, fueron derogados por el Acuerdo 67 de 14 de diciembre de 2016, contenía claramente cuál era el procedimiento a seguir y la jurisdicción competente para discernir dicha oposición, situación contraria a lo que se plasmó en el artículo 7 párrafo 2 del ya citado acuerdo municipal 67 (Cfr. Gaceta Oficial 25,100 de 23 de julio de 2004).

Al respecto, los referidos artículos indicaban lo siguiente:

“Artículo 46: En toda adjudicación ya sea a título de venta o arrendamiento podrá haber oposición, la cual se formulará por escrito ante el Alcalde.”

“Artículo 47: Son causales de oposición:

1. Cuando el opositor alegue un derecho posesorio.
2. Cuando el opositor alegue haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él.
3. Cuando el opositor alegue título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él.

4. Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente.

5. Cuando se alegue que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.

6. Cuando se alegue que la solicitud de adjudicación está comprendida dentro de lotes destinados a uso público, calles, parques, vías públicas, servidumbres y cualquiera obra pública de interés público o social.”

“Artículo 48: Las oposiciones a las solicitudes de adjudicación pueden presentarse desde la presentación de la solicitud hasta antes de la fecha en que sea aprobada la adjudicación definitiva por el Consejo Municipal.

Una vez que sea presentado el escrito de oposición se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el expediente respectivo a la Alcaldía a fin de que sustancie la acción que será tramitada según el procedimiento ordinario...”

Basta recordar, que la oposición a las adjudicaciones 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.

Lo anterior, en concordancia con el artículo 133 de la Ley 37 de 1962, modificado por el Decreto de Gabinete 113 de 7 de mayo de 1970, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 133: Las oposiciones a las solicitudes de adjudicación pueden interponerse desde de la presentación de la solicitud original... Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al respectivo Juez..., según el caso, donde estuviere ubicado el terreno...”

En ese orden de ideas, y como se ha señalado en líneas anteriores, consideramos pertinente reiterar, que si bien es cierto el Concejo Municipal de Arraiján tiene toda la potestad para señalar el o los procedimientos para la adjudicación de tierras de su recaudo patrimonial conforme lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 106 de 1973, estimamos que dicha facultad no puede sobrepasar el uso correcto de los recursos o trámites que se

estipulan en concordancia con otras jurisdicciones concerniente a esta materia en específico; ya que se estaría incurriendo en una ilegalidad.

En efecto, estimamos que el segundo párrafo del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, quebranta el artículo 166 de la Ley 55 de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, **al establecer un procedimiento en caso de oposición durante el trámite de adjudicación el cual se ventilaría en el Municipio de Arraiján, pese a que en este caso, la norma legal indicada establece que las oposiciones deben ser resueltas por la Jurisdicción Agraria.**

Por las razones antes expuestas, se estima que el cargo de infracción de la norma descrita en párrafos que antecede no debe ser desestimada por la Sala Tercera, por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que es **ILEGAL**, el inciso 2 del artículo 7 del Acuerdo Municipal 67 de 14 de diciembre de 2016, emitido por el **Concejo Municipal del distrito de Arraiján.**

Del Señor Magistrado Presidente,

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 797-17