

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1401

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 30 de noviembre de 2017

Proceso contencioso administrativo de nulidad.

El Licenciado Carlos Alberto Martínez, actuando en nombre y representación de **Jaime García del Cid**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 220 de 25 de abril de 2012, emitida por la **Junta Comunal de Volcán**, provincia de Chiriquí.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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. La pretensión.

El 12 de julio de 2017, **Jaime García del Cid**, heredero de Juventino García Vaca (q.e.p.d.), a través de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera, la demanda que dio origen al proceso en examen, cuyo objeto es obtener la nulidad de la Resolución 220 de 25 de abril de 2012, misma que dejó sin efecto el Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973, por medio de la cual se adjudicó de manera definitiva el lote de terreno número 1, de la manzana 1, Sección norte de la finca denominada Los Potreros de Volcán al padre del actual demandante (Cfr. 2-22 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

a. El artículo 17 de la Ley 105 de 1973, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política y se organizan las juntas comunales; norma que se refiere a las funciones de las Juntas Comunales (Cfr. 11-13 del expediente judicial)

b. Los artículos 34, 62 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación, de manera respectiva, con los principios que informan al procedimiento administrativo

general; con los supuestos en que las entidades públicas podrán revocar, de oficio, una resolución en firme; con las situaciones en que los actos administrativos incurrir en el vicio de nulidad absoluta, entre éstas, cuando se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites que impliquen la violación el debido proceso; y con la motivación de los actos administrativos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 13-21 del expediente judicial);

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como sustento de su pretensión, el demandante indica respecto del artículo 17 de la Ley 105 de 1973, que esa disposición ha sido infringida de manera directa, por omisión, debido a que en ella no se contempla la posibilidad que la Junta Comunal pueda oficiosamente revocar un acto administrativo dictado por una autoridad distinta a ella y de mayor jerarquía, como lo fue en su momento el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En lo que respecta a los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, el actor señala que esas normas se han violado de manera directa, por omisión, dado que se utilizó como fundamento de Derecho del acto administrativo acusado, el Decreto 38 de 3 de febrero de 1961 y el Decreto 238 de 19 de septiembre de 1961, que estaban derogados a la fecha de la emisión de la resolución en estudio (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En cuanto al artículo 62 de la Ley 38 de 2000, el recurrente manifiesta que esa disposición ha sido transgredida debido a que la resolución acusada de ilegal dejó sin efecto el Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973, emitido por el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual había adjudicado un lote de terreno, derecho subjetivo que se vio perjudicado (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos en los cuales el actor sustenta su pretensión, lo mismo que las piezas procesales que integran el expediente judicial, **este Despacho advierte que le asiste la razón**, como explicamos a continuación.

De acuerdo con las constancias procesales, la Sección de Tierras de la anterior Dirección de Catastro del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro dictó el Resuelto 114 de 29 de enero de 1962, por medio del cual le adjudicó **provisionalmente** en venta, a Juventino García Vaca (q.e.p.d.), el lote de terreno número 1, de la manzana 1, Sección Norte de la Finca denominada Los Potreros de

Volcán, el cual forma parte de la finca número 2972, inscrita en el Registro Público de Panamá, al tomo 259, folio 536, Sección de la Propiedad (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Con posterioridad, esa misma dirección del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro dictó el Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973, a través del cual le adjudicó **definitivamente** en venta a Juventino García Vaca (q.e.p.d.), la finca en mención (Cfr. 23 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, debemos observar que la adjudicación de ese lote de terreno estuvo sujeta a disposiciones vigentes a esa fecha, emanadas del **Decreto 38 de 3 de febrero de 1961, expedido por el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro**, por el cual se reglamentaba la venta de tierras agrícolas adquiridas por el Estado con bonos agrarios de la República, a razón del cuatro por ciento (4%) de interés anual, y del **Decreto 238 de 19 de septiembre de 1961**, también dictado por el **antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro**, por el cual se adicionó el Decreto anterior (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Tal como lo indica la resolución objeto de análisis, la finca 2972, inscrita en el Registro Público al tomo 259, folio 536, Sección de la Propiedad, fue traspasada a la Junta Comunal de Volcán (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Según se desprende de la parte motiva de la resolución objeto de reparo, **la Junta Comunal de Volcán se comprometió a respetar las ventas y las adjudicaciones que, en su momento, fueron realizadas por el Ministerio de Hacienda y Tesoro** (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, la Junta Comunal de Volcán emitió la **Resolución 216 de 6 de marzo de 2012, a través de la cual aprobó las normas para la adjudicación, mediante venta y arrendamiento, de los bienes de su propiedad** (Cfr. fojas 27-33 del expediente judicial).

Para los efectos del análisis que debemos efectuar, resulta necesario remitirnos a la parte motiva de la **Resolución 216 de 6 de marzo de 2012**, en la que se señala que la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán, de conformidad con la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, ejerce titularidad conforme a su personería jurídica, sobre los bienes inmuebles de su propiedad (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

En esa misma resolución, también se precisa que la Junta Comunal de Volcán es la propietaria de la finca 2972, inscrita en el Registro Público al tomo 259, folio 536, de la Sección de la Propiedad; de la finca 17567, inscrita al tomo 1559, folio 404; y de la finca 18182, inscrita al rollo 1702, asiento 54. En dicho acto se indica también que se hacía necesario actualizar los criterios de administración de los bienes de la Junta Comunal a beneficio de los intereses de la entidad y que esa Junta Comunal tenía una gran cantidad de bienes inmuebles (solares) que se encontraban ocupados por residentes del lugar sin haber gestionado trámite alguno de compra y asimismo existía una gran cantidad de lotes incultos, sin uso alguno, en total abandono y sin evidencia de construcción de mejoras o de interés de uso directo por parte de personas que brindaran una función social a dichos globos de terreno y, mucho menos, representaban beneficios para su propietario legal, por lo que era necesario que se impulsara un Plan de Adjudicación de Terrenos de los bienes inmuebles de la Junta Comunal, con el fin de precisar beneficios económicos que redundaran en beneficios de la comunidad; ya que un considerable número de personas mantenían solares sin uso en el corregimiento, no pagaban arrendamiento alguno a la Junta Comunal, ni compraban los lotes y mantenían secuestrado el progreso de la comunidad, al no disponer en un uso que rindiera beneficios tributarios al Municipio ni a la Junta Comunal (Cfr. fojas 27-28 del expediente judicial).

Esa es la razón, por la cual la Junta Comunal del Corregimiento de Volcán expidió la **Resolución 216 de 6 de marzo de 2012**, a través de la cual resolvió, entre otras cosas, que: ***“...no son ocupantes con derecho a adjudicación, arrendamiento o venta; quienes hayan mantenido inculto el bien durante los últimos dos (02) años.”*** (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Con fundamento en la resolución descrita en el párrafo anterior, **la Honorable Representante del Corregimiento de Volcán, en su condición de Presidenta de la Junta Comunal de Volcán, dictó la Resolución 220 de 25 de abril de 2012, objeto de reparo**, que, entre otras cosas, dice:

“Que si bien es cierto cuando la Finca N° 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 536, sección de la propiedad del Registro Público de Panamá fue traspasada a la Junta Comunal de Volcán, ésta se comprometió a respetar las ventas y adjudicaciones realizadas, con anterioridad, por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, a través de la Resolución N°15 de 02 de agosto de 1982, que fue modificada por la Resolución N° 261 del 06 de marzo de 2012, donde también

se estipuló el procedimiento para la realización de las adjudicaciones de lotes de terreno en la Junta Comunal de Volcán se establecieron ciertas restricciones y limitaciones para quienes adquirirían dichos terrenos y señalaron claramente las causales que ocasionarían la resolución (sic) de los contratos de compraventa celebrados con la Junta Comunal de Volcán, al incumplirse alguna de sus cláusulas.

Que tanto los Decretos dictados por el Órgano Ejecutivo, como las Resoluciones dictadas por la Junta Comunal de Volcán, estipulan que el comprador de un lote de terreno tiene la obligación de cercarlo y darle la función social al mismo, y que el incumplimiento de dicha disposición es una causal para anular la adjudicación de un lote de terreno.

Que una vez fallecido el comprador de un lote de terreno que no finalizó el trámite de adjudicación, sus herederos declarados en Juicio de Sucesión, si se tratase de un terreno que ha sido ocupado y donde existen mejoras de considerable valor, tiene (sic) derecho de solicitar la adjudicación del respectivo terreno ante la Junta Comunal de Volcán, siempre que se presenten (sic) la documentación que lo acredite.

Que en el caso del lote N°1, Manzana 1, Sección Norte de la parcelación denominada Los Potreros de Volcán, el cual fue adjudicado en 1973, por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, al señor JUVENTINO GARCÍA VACA, ..., en 50 años que han transcurrido desde la adjudicación provisional realizada en 1962, y 37 años desde la adjudicación definitiva, realizada en 1973, no ocupó nunca el lote de terreno descrito, no lo cercó, no realizó mejoras de considerable valor en el mismo, ni sus herederos han realizado solicitud de adjudicación a la Junta Comunal de respetar dicha adjudicación, pues hubo un incumplimiento del Contrato celebrado con la Nación y el comprador falleció sin culminar el trámite necesario para la segregación del terreno.

Que el lote N°1, Manzana 1, Sección Norte de la parcelación denominada Los Potreros de Volcán, el cual forma parte de la finca N° 9272, inscrita al Tomo 259, Folio 536, sección de la propiedad del Registro Público de Panamá, le pertenece a la Junta Comunal de Volcán.

EN VIRTUD DE LAS CONSIDERACIONES EXPUESTAS, LA HONORABLE REPRESENTANTE DEL CORREGIMIENTO DE VOLCÁN Y PRESIDENTA DE LA JUNTA COMUNAL DE VOLCÁN, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES QUE LA LEY LE CONFIERE,

RESUELVE:

PRIMERO: Dejar sin efecto el Resuelto N° 25 de 05 de febrero de 1973 dictado por la Dirección de Catastro, Sección de Tierras, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en el cual se adjudica definitivamente en venta el lote de terreno N°1, de la manzana 1, Sección Norte de la Finca denominada Los Potreros de Volcán, el cual forma parte de la Finca N° 2972, inscrita al Tomo 259, Folio 536, sección de la propiedad del Registro Público de Panamá, por incumplimiento de lo pactado y no finalizar el trámite de segregación (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

De lo indicado en los párrafos precedentes, este Despacho colige que la Junta Comunal de Volcán expidió la **Resolución 220 de 25 de abril de 2012**, objeto del proceso bajo análisis, obviando el hecho que la Sección de Tierras de la anterior Dirección de Catastro del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro dictó el Resuelto 114 de 29 de enero de 1962, por medio del cual le adjudicó **provisionalmente** en venta, a Juventino García Vaca (q.e.p.d.), el lote de terreno número 1, de la manzana 1, Sección Norte de la Finca denominada Los Potreros de Volcán, el cual forma parte de la finca número 2972, inscrita en el Registro Público de Panamá, al tomo 259, folio 536, Sección de la Propiedad; y que, con posterioridad, esa misma dirección del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro dictó el **Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973**, a través del cual le adjudicó **definitivamente** en venta a Juventino García Vaca (q.e.p.d.), la finca en mención, de conformidad con lo que al efecto disponían el **Decreto 38 de 3 de febrero de 1961**, expedido por el antiguo **Ministerio de Hacienda y Tesoro**, por el cual se reglamentaba la venta de tierras agrícolas adquiridas por el Estado con bonos agrarios de la República, a razón del cuatro por ciento (4%) de interés anual, y del **Decreto 238 de 19 de septiembre de 1961**, también dictado por el antiguo **Ministerio de Hacienda y Tesoro**, por el cual se adicionó el Decreto anterior, a pesar que, reiteramos, en la parte motiva del acto administrativo bajo análisis, la entidad demandada se comprometió a respetar las ventas y adjudicaciones efectuadas por el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro, cosa que no cumplió (Cfr. 23 del expediente judicial).

En lugar de ello, la **Junta Comunal de Volcán dictó la Resolución número 15 de 2 de agosto de 1982**, que fue modificada por la Resolución 216 de 6 de marzo de 2012, en la que estipuló **el procedimiento para la realización de las adjudicaciones de lotes de terreno en esa jurisdicción territorial**; y estableció una serie de requisitos para que fueran cumplidos por los titulares y los ocupantes de esas tierras (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Con sustento en ese procedimiento, la Junta Comunal de Volcán dejó sin efecto el Resuelto 25 de 5 de febrero de 1973, a través del cual el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro le adjudicó definitivamente en venta a Juventino García Vaca (q.e.p.d.), la finca en mención, bajo la premisa que el prenombrado incurrió en un incumplimiento del Contrato celebrado

con la Nación, **puesto que el comprador falleció** sin culminar el trámite necesario para la segregación del terreno, y en atención a que ese señor durante treinta y siete (37) años desde la adjudicación definitiva, realizada en 1973, no ocupó nunca el lote de terreno descrito, no lo cercó, no realizó mejoras de considerable valor en el mismo, ni sus herederos han realizado solicitud de adjudicación a la Junta Comunal, “...por lo cual no existe obligación de parte de la Junta Comunal de respetar dicha adjudicación...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Esta Procuraduría desea destacar el hecho, que el **procedimiento para la realización de las adjudicaciones de lotes de terreno en esa jurisdicción territorial fue modificado en el año 2012, cuando ya estaba vigente el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que se invoca en la demanda, que establece las causales por las cuales se puede proceder a la revocatoria de un acto administrativo que otorga derechos subjetivos, específicamente el numeral uno (1) *“Si fuese emitida sin competencia para ello”*; sin embargo, **ello no fue atendido por la entidad demandada, lo que se traduce en el incumplimiento de esa disposición.**

En ese orden de ideas, **este Despacho también es del criterio que la entidad demandada infringió el artículo 17 de la Ley 105 de 1973**, que describe las funciones de las Juntas Comunales, el cual no incluye numeral alguno que las faculte a revocar, de oficio, un acto administrativo que otorga derechos subjetivos y menos aún, si es dictada por una autoridad administrativa distinta.

Por otra parte, **esta Procuraduría estima que la Junta Comunal de Volcán vulneró los artículos 32 y 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, debido a que el acto acusado de ilegal; es decir, **la Resolución 220 de 25 de abril de 2012**, tiene como fundamento de derecho el **Decreto 38 de 3 de febrero de 1961**, expedido por el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro, por el cual se reglamentaba la venta de tierras agrícolas adquiridas por el Estado con bonos agrarios de la República, a razón del cuatro por ciento (4%) de interés anual, y del **Decreto 238 de 19 de septiembre de 1961**, también dictado por el antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro, por el cual

se adicionó el Decreto anterior, **mismos que fueron derogados por el Decreto número 24 de 27 de diciembre de 1982** (Cfr. Gaceta Oficial 19,742 de 31 de enero de 1983).

Una posición similar a la nuestra, fue emitida por el Licenciado Dionisio Méndez Torres, quien actúa en nombre y representación de Noel Hernández Villarreal, en su condición de Honorable Representante y Presidente de la Junta Comunal del corregimiento de Volcán, en el Informe de Conducta, la cual reconoce la ilegalidad del acto administrativo acusado (Cfr. fojas 38-40 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución 220 de 25 de abril de 2012, emitida por la Junta Comunal de Volcán.

IV. Pruebas. Se **aduce**, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General