

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 575

Panamá, 14 de julio de 2008

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

**Concepto**

El licenciado José Alberto Castillo Rudas, en representación de **James Roger Jungenberg**, solicita se declare nulo por ilegal, el acuerdo municipal 38 de 9 de agosto de 2005, emitido por el **Consejo Municipal de La Chorrera**.

**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 contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

El Consejo Municipal de La Chorrera mediante el acuerdo municipal 38 de 9 de agosto de 2005 declaró de uso público un área de terreno que forma parte de la finca 86004, inscrita en el Registro Público al rollo 1019, documento 5, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en el corregimiento de Iturralde perteneciente al referido municipio.

El apoderado judicial del accionante demanda la nulidad del citado acto administrativo, alegando en sustento de su pretensión, que su representado inició el trámite pertinente

para lograr que el Municipio de La Chorrera le adjudicara, a título oneroso, un terreno de propiedad municipal, y que dicha gestión se vio obstaculizada cuando el consejo municipal de ese distrito, en lugar de expedir el "visto bueno" requerido para culminar el trámite, emitió el acuerdo 15 de 27 de julio de 2004, derogado posteriormente por el acuerdo 38 de 9 de agosto de 2005, que ahora se demanda, por medio del cual se declaró como área de uso público el globo de terreno antes citado; impidiendo así culminar con el trámite de compra hecho por su mandante en relación con un bien inmueble municipal de naturaleza patrimonial. Igualmente manifiesta que, a su juicio, el uso público de un terreno municipal únicamente puede ser declarado por una ley formal y no por un acto de menor categoría como lo es un acuerdo municipal. Continúa señalando que los límites del bien inmueble objeto del acuerdo municipal impugnado, podrían estar contenidos dentro de los límites del Lago Gatún, establecidos por el decreto 210 de 29 de diciembre de 1999; situación que, según afirma, es de conocimiento de las autoridades municipales de La Chorrera.

El informe de conducta requerido a la entidad municipal, sustenta la validez del acuerdo demandado en los numerales 8 y 10 del artículo 17 de la ley 106 de 1973, que establece las facultades de los consejos municipales. Señala además, que el área afectada por el acuerdo impugnado será requerida por el Municipio de La Chorrera "para futuros proyectos en beneficio de la colectividad" y que el globo de terreno que se declaró de uso público, coincidentemente resultó ser aquel

cuyo título solicitaba el hoy demandante, pero que este hecho no le da derecho al actor para considerarse propietario del bien, ya que mientras éste no hubiese firmado un contrato de compraventa con el municipio, el consejo podía declarar de uso público cualquier área de terreno que forme parte de una finca de su propiedad. (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

**II. Disposiciones jurídicas que se aducen violadas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

La parte actora aduce la violación del artículo 333 del Código Civil, cuyo concepto de infracción se encuentra a foja 29 del expediente judicial.

De igual manera, se señalan como infringidos el numeral 1 del artículo 69 y el artículo 98 de la ley 106 de 1973 sobre el régimen municipal, conforme lo explica en el concepto de infracción visible a fojas 29 y 30 del expediente judicial.

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

Luego de la revisión del contenido de la presente demanda, esta Procuraduría considera que el acto administrativo impugnado no fue emitido en estricto apego a la Ley, por las razones que procedemos a expresar.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 17 de la ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, los consejos municipales tienen competencia exclusiva para reglamentar el uso de bienes municipales, por lo que la declaración de uso público del bien municipal realizada mediante el acuerdo municipal 38 de 9 de agosto de 2005,

expedido por el Consejo Municipal de La Chorrera, cuya nulidad se demanda, si bien fue hecha mediante el instrumento legal correspondiente, se apartó del estricto marco de la legalidad al no establecerse en el mismo el uso público o colectivo que se le asignaría al bien objeto de afectación, o si su destino corresponde a alguno de los fines previstos en el artículo 333 del Código Civil y el numeral 1 del artículo 69 de la ley 106 de 1973.

En este sentido, cabe recordar que los bienes municipales de naturaleza patrimonial pueden ser objeto de afectación, es decir, pasar a formar parte del conjunto de bienes de uso público, los cuales se encuentran detallados en el artículo 333 del Código Civil, a saber: caminos vecinales, plazas, calles, puentes y paseos.

En el mismo orden de ideas, el numeral 1 del artículo 69 de la ley 106 de 1973, señala que el patrimonio municipal está constituido, entre otros, por bienes de uso público, las calles, avenidas, parques y plazas, paseos, caminos, puentes, fuentes y arbolados, siempre que no pertenezcan a la Nación; no obstante el acto acusado no menciona en ninguna de sus partes para cuál de los propósitos previstos en esta disposición o en el artículo 333 del Código Civil, ya citado, se destinaría al globo de terreno afectado.

Según Luis Fuentes Montenegro, como requisito esencial para este tipo de afectación es necesario que concurran dos elementos importantes: primero, que ésta se encuentre reconocida jurídicamente, en virtud de lo señalado en la ley o, en ausencia de ésta por su destinación precedida de un

acto administrativo expreso y, segundo, que se exprese la finalidad o destino al que se subordinará el bien afectado; para mayor claridad citamos lo que el autor señala al respecto:

"... para que un bien ingrese al dominio público es menester que la Ley de manera expresa, disponga la afectación, no existiendo norma legal expresa, entonces **puede el dominio público surgir por el destino efectivo del bien, o sea que el bien efectivamente manifieste una destinación de carácter público, que tiene que estar precedida de un acto propio del Estado que exprese la afectación,** de mediar dicho acto administrativo expreso, se entenderá que existe un acto implícito de afectación.

... La afectación es el destino de un bien al uso público, servicio público, utilidad pública o al fomento de la riqueza nacional y a la defensa del territorio nacional, como dispone el Derecho Civil Positivo Panameño. Puede recaer sobre bienes pertenecientes a los particulares o también **sobre los bienes del Estado, que sean de dominio privado.** Para Demófilo de Buen, la nota común de los bienes de dominio público, está constituida por la afectación, ya que al perderse dicho carácter, el bien pasará de inmediato a formar parte del dominio privado. **La afectación, para su perfeccionamiento no solo requiere de estar destinado(sic) a satisfacer necesidades sociales o públicas o colectivas,** le urge además, la existencia de una declaración legal expresa que emane del poder público, la cual le otorga al bien una **finalidad reconocida jurídicamente,** a la que se subordina el bien." (El resaltado es nuestro). (FUENTES MONTENEGRO, Luis: "El dominio público en Panamá", Revista Panameña de Derecho, año 1, número 1, 1993, Pág. 30).

En concordancia con lo antes expuesto, también resulta interesante anotar lo que señala el Diccionario Jurídico Espasa Lex en cuanto al **destino** en materia de bienes de dominio público:

“Destino del dominio público.  
 ... Caramete (sic) expresan, como apunta GARCIA DE ENTERRÍA, que el criterio central para distinguir el demanio del patrimonio es el del destino. El estudio de este elemento comprende dos momentos, el del destino propiamente dicho, es decir, de su objetivo, y el del modo de la destinación, es decir, la afectación.  
 a) Genéricamente se dice que los bienes deben estar destinados a una utilidad pública. (...)  
 - Destino al uso público.  
 - Destino al servicio público.  
 - Destino al fomento de la riqueza nacional.”  
 (Diccionario Jurídico Espasa Lex. Editorial Espasa Calpe, S.A. España. Año 2001. Pág. 612).

Conforme los criterios previamente citados, puede entonces inferirse que todos los bienes de dominio público municipales deben cumplir una función específica, y tener una finalidad o un destino.

En el caso bajo examen, la afectación del bien municipal patrimonial que pasó a ser de uso público debió hacerse con la intención de conferirle al mismo un destino acorde con la naturaleza de los bienes propios de esta categoría, es decir, con el objetivo de constituirlo en alguno de los bienes públicos detallados en las normas antes mencionadas, los cuales están orientados a satisfacer las necesidades colectivas de orden social o público; no obstante, ello no fue observado en el acuerdo municipal acusado.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **ILEGAL** el acuerdo 38 de 9 de agosto de 2005, emitido por el Consejo Municipal de La Chorrera, por el cual se declara de uso público un área de terreno municipal que forma parte de la finca 86004, inscrita en el Registro Público al rollo 1019, documento 5, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá.

**IV. Derecho:**

Se acepta el invocado, por la parte demandante tal como lo hemos expuesto.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/1314/mcs