

Panamá, 4 de octubre de 2002.

Honorable señora

YOLANDA VILLA DE AROSEMENA

Alcaldesa Encargada del Distrito de La Chorrera

La Chorrera- Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su consulta seriada DA/619-02 de 6 de septiembre de 2002, ingresada el día 16 del mismo mes y año, y en la cual nos hace las siguientes preguntas:

1. Se puede proceder a la venta definitiva de dichos lotes de terrenos en base al contrato de compra venta a plazo?
2. Se debe realizar alguna diligencia para subsanar éstas irregularidades?
3. Se debe tomar como válida la autorización dada por el Representante de Corregimiento como si fuera de la Junta Comunal?
4. Se debe rescindir el contrato de compra venta a plazo, por no cumplir con lo establecido en el Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996. Se debe demandar

ante los Tribunales Ordinarios, la nulidad del contrato?"

I. Antecedentes

Mediante Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996, se permite la venta de tierras en el Sector de Potrero Grande y Raudal, Corregimiento de El Coco, para fines agrícolas y de reforestación, a cincuenta centésimos (B/.0.50) el metro cuadrado.

Que según el Acuerdo indicado, se puede vender de 1,200 metros cuadrados a 10,000 metros cuadrados (1 hectárea).

Que para la adjudicación, mensura y trámite de venta de lotes a título de plena propiedad sólo podrá efectuarse mediante la autorización previa de la Junta Comunal del Corregimiento de El Coco.

En todos los expedientes de este tipo que se encuentran en nuestro despacho para emitir resolución de adjudicación definitiva y posterior traspaso en venta del lote a través de escritura pública, observamos que, se ha celebrado el contrato de compra y venta a plazo, sin que se cuente con la autorización de la Junta Comunal del Corregimiento de El Coco. Es decir, sólo existe un documento firmado únicamente por el Representante de dicho Corregimiento.

Tampoco existe constancia dentro de los expedientes de que la persona solicitante haya o vaya a destinar esas tierras para fines agrícolas y reforestación, lo cual preocupa ya que el precio que se estableció (B/.0.50), era justamente para darle fines específicos al uso de la tierra, y esto se presta para que el propietario-tramitante, se lucre con su re-venta o le de un fin distinto, produciéndose una lesión al Patrimonio Municipal.

Opinión de la Asesoría Legal

Según el criterio de la Asesoría Legal, la jurisprudencia ha señalado que la Junta Comunal debe estar compuesta por el Representante de Corregimiento, el Corregidor y cinco (5) ciudadanos de la comunidad,

por lo que el Representante de Corregimiento no constituye la Junta Comunal, aún cuando sea su representante legal.

Siendo ello así, pareciera existir una falsedad ideológica en la nota de autorización firmada por el Representante de Corregimiento que ha inducido al Alcalde del Distrito, ya que celebró un contrato, sin que se cumpliera con la formalidad esencial establecida en dicho Acuerdo.

Al existir un vicio del consentimiento de este tipo, que es insubsanable, pues mediante Acuerdo N°.36 de 6 de noviembre de 2001, se dejó sin efecto el Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996, se debe proceder a la resolución del contrato o la demanda de nulidad ante los Tribunales Ordinarios. Máxime cuando no se reguló el mecanismo para verificar si se ha utilizado el terreno para el fin establecido en el Acuerdo, por lo cual se dispuso un precio irrisorio de B/.0.50 el metro cuadrado y hasta una hectárea, lo cual pudiera producir un perjuicio para el Municipio, si es utilizado para otros fines.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración

Antes de iniciar, el presente estudio consideramos oportuno hacer el siguiente señalamiento legal.

La Procuraduría de la Administración, no puede pronunciarse o emitir criterio sobre normas que han sido derogadas, o sea anuladas o extinguidas del mundo jurídico. En efecto, en Sentencia de 8 de junio de 1992, la Sala señaló que en nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad y la derogación de un reglamento o de una ley tienen en común el producir la cesación de la vigencia del reglamento o de la ley con efectos hacia el futuro.¹

El Código Civil en su artículo 37 dispone que una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición **derogada** sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

¹ HOYOS, Arturo. Justicia, Democracia y Estado de Derecho, Panamá, 1996, p. 48.

El texto jurídico citado, es prístino al indicar que una norma derogada o ley no revivirá **por las solas referencias que de estas se hagan**. Para que una norma o ley derogada nazca a la vida jurídica debe reproducirse en una ley nueva o que la ley posterior a la derogatoria indique de modo expreso su vigencia.

Para el caso que nos ocupa, ninguno de los dos supuestos jurídicos antes examinados se cumplen, por lo tanto, el Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996, ha desaparecido del mundo jurídico, es decir ya no es aplicable y así lo establece el Acuerdo N°.36 de 6 de noviembre de 2001 "por medio de la cual se deroga el Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996 y se dictan otras disposiciones". Veamos su contenido para mayor aclaración:

"Artículo Primero: Derogar como en efecto se deroga el Acuerdo N°.21 de 3 de octubre de 1996.

Artículo Segundo: Para efectos de la venta de estos terrenos en el área de Potrero Grande y Raudal, estos deben regirse por lo que establece el Acuerdo N°.11-A de 1969".

Del artículo primero se colige claramente la derogatoria del Acuerdo N°.21 de 1996, por lo que este despacho no va entrar a hacer análisis de fondo del presente instrumento derogado; por otro lado, sí debe quedar claro, que para los efectos de los contratos que se manejaron con fundamento en el Acuerdo N°.11 de 1969, están vigentes y por tanto deben ser respetados, toda vez que de conformidad con el artículo 1109 del Código Civil, los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento **de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley.** (Resaltado de la Procuraduría de la Administración).

Sobre el principio de la buena fe de la Administración Pública la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 18 de mayo de 2001, señaló lo siguiente:

"Al existir un derecho subjetivo, concedido previamente por la administración, el administrado adquiere un derecho que crea una situación de exclusividad que podrá oponer contra la Administración en cuanto exceda en sus funciones. Debe, pues, la administración recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria a fin de anular sus propios actos que confieren derechos. Jaime Vidal Perdomo en ese sentido afirma que **"el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser de tal que se hagan irrevocables aunque sean ilegales...** (VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., 10ª. ed., Colombia, 1994, p.143.

Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, el principio de la buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, al ser para este caso la señora Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapeuta Ocupacional, de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho y aún más ordenar mediante otro acto administrativo descontar una suma de dinero que por derecho percibió en concepto de sueldo y que corresponden a las diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado.

La Sala ha manifestado en otras ocasiones, que el principio de la buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración, que según Jesús González Pérez consiste en **"que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde**

permite eludir o tergiversar sus obligaciones adquiridas. (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A., 2ª ed., Madrid, p.69)

Del texto doctrinal y jurisdiccional se destaca que si la administración, como es el caso que nos ocupa, ha reconocido derechos a las partes, estos deben ser respetados dentro de lo estrictamente pactado, a fin de garantizar el principio de la buena fe.

En otras palabras, si el Municipio de La Chorrera, estableció condiciones en los contratos que suscribió con las partes, estos deben cumplirse de acuerdo a lo pactado, siempre que estos actos sean de conformidad con el Acuerdo N°.11-A de 6 de marzo de 1969, el cual ha mantenido vigencia y ha establecido el procedimiento correspondiente, para la adjudicación y venta de estas tierras municipales.

Por otra parte, el Municipio de La Chorrera, no puede aplicar, un Acuerdo derogado, a los hechos que se produjeron bajo la base del Acuerdo 11-A, si es que los contratos a los que alude se fundamentaron en los procedimientos preinsertos en éste último. Si la administración municipal, pactó sobre este Acuerdo, debe tener presente que es ley entre las partes, y por tanto, no debe adoptar una conducta confusa o contraria que mas tarde permita eludir el cumplimiento de sus obligaciones frente al administrado.

A juicio de este despacho, los contratos que cumplieron con los procedimientos establecidos en el Acuerdo N°11-A de 1969 se estiman legales mientras no se declaren nulos y en consecuencia son de obligatorio cumplimiento con base al principio de la buena fe.

Cabe destacar, que la administración municipal no puede revocar o anular sus propios actos, cuando ya ha reconocido derechos a terceras personas. En todo caso, corresponderá de conformidad con el artículo 203, numeral 2, Constitución Política a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declarar o no nulo los actos emanados por la administración municipal.

Conclusión:

Este despacho es del criterio, que si los contratos se perfeccionaron a la luz del Acuerdo N°.11-A de 3 de octubre de 1969, se debe cumplir con lo expresamente pactado en éstos, ya que éstos se presumen legales mientras no sean declarados nulos por las instancias jurisdiccionales.

Recomendaciones:

Se sugiere a la Administración Municipal, revisar los contratos sobre la base del Acuerdo N°.11-A de 3 de octubre de 1969 y determinar si se cumple con los procedimientos y requisitos en estos preinsertos.

De igual manera, aquellos contratos que la Administración estime que no cumplieron con los procedimientos contenidos en el Acuerdo N°.11-A de 1969, o que considere que la norma aplicada es ilegal, podrá mediante el artículo 73 de la ley 38 de 2000, elevar la consulta de legalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Con la pretensión de haber contribuido a despejar sus inquietudes me suscribo de usted con mi mas alta estima y respeto.

Atentamente,

original
Firmado Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf