

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1447

Panamá, 7 de diciembre de 2017

Proceso Contencioso Administrativo
De Plena Jurisdicción.

Concepto.

El Licenciado Antonio Ríos Ruíz, actuando en nombre y representación de **Neri Lionel Ortega Almanza** solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, emitida por la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que existieron en la vía gubernativa entre **Neri Lionel Ortega Almanza** y **Diana Emilia Rivera de Justavino**.

Por razón de lo anterior, solicitamos a la Sala Tercera se sirva aclarar el **Oficio 2125 de 26 de mayo de 2016**, el cual señala que el Procurador de la Administración intervendrá en la presente causa, en defensa del acto acusado (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

I. Cuestión Previa.

Aun cuando el rol de este Despacho, específicamente en el proceso que se analiza, es el de actuar en interés de la ley, consideramos prudente explicar que la acción que ocupa nuestra atención, adolece de algunas deficiencias.

El abogado de **Neri Ortega Almanza**, se limitó a solicitar la declaratoria de nulidad de la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, emitida por la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, en la que se declara la existencia de una relación comercial entre **Neri Lionel Ortega Almanza** y la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, así como al pago

del cinco por ciento (5%) sobre el precio de la venta conforme lo que dispone el artículo 15 del Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999 y de la **Resolución 132-2016 de 14 de diciembre de 2016**, que resolvió mantener el acto administrativo original.

No obstante, **el recurrente omitió solicitar el restablecimiento del derecho subjetivo que considera le fue vulnerado**, requisito cuyo cumplimiento es indispensable para que este tipo de demanda sea admitida por el Tribunal, fundamentado en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la Ley 33 de 1946.

Lo anterior queda en evidencia al revisar el apartado denominado: "*Lo que se demanda*", en donde se aprecia que el demandante, si bien es cierto, solicitó la declaratoria de nulidad del acto, sin embargo, obvió solicitar la reparación del derecho subjetivo que estima lesionado (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de **Neri Lionel Ortega Almanza** invoca la violación de las siguientes normas:

A. Los artículos 10 y 13 del Decreto Ley 6 de 1999, relativos, en su orden, a las funciones y facultad que tiene la Junta Técnica de Bienes Raíces, así como a los procesos y a las sanciones que puede imponer la referida Junta (Cfr. fs. 4 a 7 del expediente judicial).

B. Los artículo 34 y 36 de la Ley 38 del 2000, relativos, en su orden, a los principios del procedimiento administrativo general, y a la indicación en el sentido que ninguna autoridad podrá celebrar un acto para el cual no tenga competencia.(Cfr. fs. 7 a 8 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso.

Mediante Resolución 032-2014 de 20 de marzo de 2014, la Junta Técnica de Bienes Raíces ordenó la apertura de una Investigación Administrativa, con base a la denuncia interpuesta por la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, por el supuesto incumplimiento al pago de la comisión de venta de bien inmueble, en contra del señor **Neri Ortega Almanza**.

Con base a lo anterior, el Comité de Evaluación de Denuncias de la Junta Técnica de Bienes Raíces, emitió un informe en el que indicó que la finca 306, propiedad de **Neri Ortega Almanza** fue

vendida por este a la **empresa Limayon S.A.**, representada por el señor Ricardo Guerra (Cfr. foja. 12 del expediente judicial).

Posteriormente, **Neri Ortega Almanza** sostuvo dos reuniones con los señores **Humberto Justavino y Giovani González**, en donde se indicó que la comisión a pagar era de 5% del precio de venta de la citada finca (Cfr. foja. 12 del expediente judicial).

Así las cosas, la denunciante aportó como prueba, la copia de un Cheque de Gerencia por la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00) de 7 de junio de 2012, a favor de ella, lo que demostró la relación comercial entre el señor **Neri Ortega Almanza** y la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, quien obtuvo su Licencia de Corredora de Bienes Raíces el día 18 de marzo de 2011, por lo que contaba con la idoneidad de Corredora de Bienes y Raíces al momento de la negociación y transacción.

De lo anterior, la Junta Técnica de Bienes y Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, emitió la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, en la que declara la existencia de una relación comercial entre **Neri Lionel Ortega Almanza** y la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino** y en donde advirtió, además, que **Neri Lionel Ortega Almanza** debía pagar a la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, el cinco por ciento (5%) sobre el precio de la venta de la Finca 306, cuyo valor de venta según consta en el Registro Público fue de tres millones ochenta mil ochocientos veintidós balboas (B/. 3,080.822.00), conforme lo que dispone el artículo 15 del Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999 (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En atención a su disconformidad con la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, el apoderado judicial de **Neri Lionel Ortega Almanza**, presentó recurso de reconsideración en contra de la referida resolución, mismo que fue resuelto mediante la **Resolución 132-2016 de 14 de diciembre de 2016**, emitida por la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Sobre lo anterior, y en virtud que se declaró agotada la vía gubernativa, la parte actora presentó ante la Sala Tercera de la Contencioso Administrativo y Laboral, la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención (Cfr. fs. 2 a 11 del expediente judicial).

IV. Posición de la parte actora.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que aduce infringidas, el apoderado judicial de la accionante señaló que las resoluciones emitidas por la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, son ilegales, ya que según su criterio las mismas fueron emitidas sobre materias que no son propias de su competencia; ya que instauró un proceso disciplinario por falta a la ética profesional a su mandante, quien no es corredor de bienes y raíces.

En ese sentido, sostiene que la Junta Técnica de Bienes Raíces, no tiene la facultad para investigar o dirimir conflictos entre los corredores de bienes y sus clientes (Cfr. fs. 4 a 5 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, sostiene que la Junta Técnica de Bienes y Raíces, está facultada para sancionar a los corredores de bienes y raíces o aquellas personas que pretendan ejercer dicha profesión sin la idoneidad respectiva, de allí que a su juicio, la sanción que se impone, es como consecuencia de una supuesta falta a la ética y en este caso se impuso una condena para pagar un honorario porcentual, mismo que no está contemplado entre las facultades o atribuciones (Cfr. fs. 6 y 7 del expediente judicial).

Continúa exponiendo, que se ha violado el debido proceso, toda vez que la Junta Técnica de Bienes Raíces entró a conocer sobre materias que no son de su competencia, como lo es la reclamación por supuestos honorarios, además de darle valor a copias simples no autenticadas y documentos privados no reconocidos (Cfr. fs. 7 a 9 del expediente judicial).

V. Posición del Tercero en el Proceso. Diana Emilia Rivera de Justavino.

Tal como consta en autos, mediante **Providencia de 26 de mayo de 2017**, misma que admitió la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, se ordenó correrle traslado a **Diana Emilia Rivera de Justavino**, por el término de cinco días.

Así las cosas, mediante Edicto Emplazatorio 60 de 20 de junio de 2017, fue emplazada, a fin de que compareciere a hacer valer sus derechos, personalmente o por medio de apoderado judicial, en calidad de tercero (Cfr. foja 29 el expediente judicial).

De lo anterior, y surtido los efectos del Edicto, se asignó un Defensor de Ausente a la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, que luego de tomar posesión y recibir traslado de la demandada, presentó escrito de contestación de la misma, en el cual negó todos los hechos planteados, las pretensiones, las disposiciones legales supuestamente infringidas y el concepto de la violación, así como las pruebas presentadas y aducidas por la actora (Cfr. fs. 33, 34, 35, 36 y 37 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón al recurrente**, en cuanto al sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la Junta Técnica de Bienes y Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión es contrario a Derecho, por supuestamente haber violentado los artículos 10 y 13 del Decreto Ley 6 de 1999 y los artículos 34 y 36 de la Ley 38 del 2000, los cuales serán analizados de manera conjunta en atención a la relación que guardan entre sí.

En este sentido, al realizar un análisis del acto objeto de reparo; es decir la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, podemos observar que la misma se fundamentó en lo siguiente:

“...
'La Junta Técnica de Bienes Raíces, luego de una breve discusión, de forma unánime los Comisionados de la Junta Técnica de Bienes Raíces consideran que existen suficientes elementos para demostrar la existencia de una relación comercial entre **Diana Emilia Rivera de Justavino** y el señor **Neri Ortega Almanza**, ya que entre las pruebas aportadas por la denunciante consta copia de cheque de gerencia a su favor, por lo que le corresponde a la señora Diana Emilia Rivera de Justavino que se le pague la comisión correspondiente con fundamento en el Decreto 6 de 8 de julio de 1999, artículo 15'.

Por lo anteriormente expuesto, la Junta Técnica de Bienes Raíces,

Resuelve:

Primero: Determinar la existencia de la Relación Comercial entre el señor **NERI ORTEGA ALMANZA** y la señora **DIANA EMILIA RIVERA DE JUSTAVINO**.

Segundo: Advertir al señor **NERI ORTEGA ALMANZA** que le corresponde pagar la comisión del cinco por ciento (5%) sobre el precio de venta a la señora **DIANA EMILIA RIVERA DE JUSTAVINO**, tal como lo dispone en el Decreto 6 de 8 de julio de 1999, artículo 15.

...” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Visto lo anterior, pasamos ahora al análisis del concepto de la violación de las disposiciones invocadas por el recurrente, quien señala que a través del acto objeto de reparo se han vulnerado las normas invocadas en la demanda.

En lo que respecta a las violaciones alegadas, este Despacho debe indicar, que la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, Corredora de Bienes Raíces con licencia expedida por la Junta Técnica de Bienes Raíces el 18 de marzo de 2011, presentó una denuncia ante dicha entidad por el incumplimiento al pago de la comisión de venta de bien inmueble, contra del señor **Neri Ortega Almanza**, conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 39 de 7 de noviembre de 2001, que reglamenta el Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999, y que establece:

“Artículo 9: Las denuncias que se presenten por incumplimiento del Decreto Ley 6 de 1999, este Decreto y en el Código de Buena Conducta, serán recibidas por la Secretaria de Actas y Correspondencia, la cual la remitirá a la Junta Técnica de Bienes y Raíces a fin de que se resuelva si procede o no la denuncia en atención a los hechos y las causas que la motivaron.

De proceder la iniciación de la investigación, se emitirá una Resolución ordenándola, y se le dará traslado al afectado para que en el término de diez días hábiles para su descargo y presente las pruebas que estime conveniente”:

En este sentido, consta en autos que la Junta Técnica de Bienes Raíces, emitió la **Resolución 032-2014 de 20 de marzo de 2014**, por la cual ordenó la apertura de una investigación administrativa, en virtud de la denuncia presentada (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Así las cosas, y contrario a lo indicado por el recurrente respecto a que la Junta Técnica de Bienes Raíces, no tiene la facultad para investigar o dirimir conflictos entre los corredores de bienes y sus clientes, este Despacho es del criterio que no le asiste la razón, por las consideraciones que expondremos seguidamente.

Tal como lo establece el artículo 10 del **Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999**, la Junta Técnica de Bienes Raíces, tiene dentro de sus funciones las siguientes atribuciones:

“Artículo 10: Son funciones de la Junta Técnica las siguientes:

1. ...

2. **Velar por el fiel cumplimiento del presente Decreto Ley y promover su divulgación.**

...” (La negrita es nuestra).

De lo anterior se colige, sin mayor razonamiento que la Junta Directiva tiene como función la de velar por el cumplimiento del citado Decreto Ley, distinto al argumento central del recurrente al invocar la falta de competencia de la Junta Técnica, al indicar que lo decidido en la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015 y el acto confirmatorio**, se aleja de la materia propia de su competencia.

En ese sentido, y con base a un análisis íntegro del Decreto Ley citado, y su Decreto Ejecutivo Reglamentario, se hace necesario hacer referencia a su artículo 15, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 15: En toda transacción en que participe un corredor de bienes raíces, se presumirá la obligación de quien lo contrate, de pagar la comisión imperante en el mercado por la prestación de sus servicios, salvo pacto en contrario”.

Tal como ya hemos mencionado, la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, en virtud de la función establecida en el artículo 10, numeral 2, citado en párrafos anteriores, tiene la obligación de velar por el fiel cumplimiento del **Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999, por lo tanto, le corresponde vigilar por el acatamiento de lo indicado en el artículo 15 citado**, desvirtuando a su vez lo indicado por el recurrente respecto a la violación directa por comisión del artículo 36 de la Ley 38 de 2000, **toda vez que, conforme a lo indicado, es potestad de la Junta Técnica de Bienes Raíces, velar por que se cumpla el Decreto Ley que regula dicha actividad.**

Por otra parte, en relación con lo expresado por el actor respecto a que la Junta Técnica de Bienes Raíces no tiene la facultad para investigar o sancionar a los terceros que contraten con los Corredores de Bienes Raíces, este Despacho advierte que tal facultad está consagrada en el artículo 9 del **Decreto Ejecutivo 39 de 7 de noviembre de 2001, Reglamentario**, que indica: **“Las denuncias que se presenten por el incumplimiento del Decreto Ley 6 de 1999, serán recibidas por la Secretaría de Actas y Correspondencia, la cual remitirán a la Junta Técnica de Bienes Raíces a fin de que se resuelva si procede o no a la denuncia en atención a los hechos y las causas que la motivaron”.**

En relación con lo anterior, la Junta Directiva tiene la facultad legal de realizar las investigaciones administrativas y, en caso de proceder con las mismas, se emitirá un Resolución ordenándola, conforme a lo dispuesto en el artículo 9, párrafo segundo, del Decreto Ejecutivo Reglamentario, que establece: ***“De proceder la investigación, se emitirá una Resolución ordenándola...”***; situación que se verificó en el presente proceso en estudio y donde mediante **Resolución 032-2014 de 20 de marzo de 2014**, se ordenó la apertura de la Investigación Administrativa, por la denuncia interpuesta por la señora **Diana Emilia Rivera de Justavino**, por incumplimiento al pago de la comisión de venta de bien inmueble, en contra del señor **Neri Ortega Almanza** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por otra parte, indicó el recurrente que la Junta Técnica de Bienes Raíces, no tiene la facultad legal para sancionar a los terceros que contraten con corredores de bienes raíces; al respecto, este Despacho es del criterio, que si bien es cierto, el proceso en estudio nace de una investigación administrativa, producto de la denuncia presentada por **Diana Emilia Rivera de Justavino** en contra de **Neri Ortega Almanza**, sin embargo, se observa que la Resolución objeto de reparo **no está imponiendo ninguna sanción o multa**, sino que por el contrario, está determinando la existencia de una relación comercial entre las partes involucradas, y advirtiendo el correspondiente pago de comisión en virtud de la venta de un bien inmueble.

En atención a lo indicado, este Despacho es del criterio, que la **Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015, y su acto confirmatorio**, lejos de imponer una sanción o multa, está determinando una situación comercial entre **Diana Emilia Rivera de Justavino** como corredora de bienes raíces y el señor **Neri Ortega Almanza** vendedor de la finca 306, propiedad de éste, ya que producto de los elementos probatorios aportados a la investigación administrativa, se demostró la existencia de la misma, por lo que le corresponde al señor **Neri Ortega Almanza pagar la comisión exigida por la prestación del servicio bienes raíces, conforme a lo dispuesto en el artículo 15, antes indicado.**

Siendo ello así, la resolución emitida por la Junta Técnica de Bienes Raíces no infringe en forma alguna lo dispuesto en los artículos 10 y 13 del Decreto Ley 6 de 8 de julio de 1999, ni los

artículo 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, por lo que es procedente desestimar la ilegalidad planteada por el demandante.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 144-2015 de 14 de diciembre de 2015**, emitida por la Junta Técnica de Bienes Raíces del Ministerio de Comercio e Industrias, ni su acto confirmatorio.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 114-17