

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 938

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 8 de octubre de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de la **Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el contrato de compraventa suscrito entre el Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Mega Red Internacional, S.A., autorizado mediante el Acuerdo 58 de 27 de noviembre de 2013 adoptado por el Concejo Municipal del mencionado distrito, y la consecuente cancelación de su inscripción en el Registro Público.

**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. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, Ibis Elizabeth Córdoba Arosemena, en su condición de Presidenta de la sociedad Mega Red Internacional S.A., solicitó al Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro, la venta de un lote de terreno de mil nueve metros cuadrados con un decímetro cuadrado (1,009.01 mts²) el cual se encuentra ubicado en la calle sexta, en el corregimiento de Bocas del Toro, mismo que sería segregado de la finca 978, inscrita en el Registro Público en el tomo 224, folio 166, de la Sección de la Propiedad, provincia de Bocas del Toro (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Consta igualmente, que en virtud de la mencionada solicitud, el Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro expidió la Resolución 70 de 27 de noviembre de 2013, aprobando la adjudicación en referencia. De igual manera, la mencionada entidad edilicia expidió el Acuerdo 58 de

27 de noviembre de 2013, por medio del cual autorizó al Alcalde de ese distrito para que celebrara el respectivo contrato de compraventa (Cfr. foja 52 y 53 del expediente judicial).

En este contexto, el 28 de octubre de 2014, la firma forense Galindo, Arias & López, quien actúa en representación de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nulo, por ilegal, el contrato de compraventa suscrito entre el Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Mega Red Internacional, S.A., autorizado mediante el Acuerdo 58 de 27 de noviembre de 2013 y la consecuente cancelación de su inscripción en el Registro Público (Cfr. fojas 1 a 25 del expediente judicial).

En este orden de ideas, advertimos que en los hechos de la demanda la recurrente indica que como parte del proceso de Licitación Pública Internacional COMVA-001-98, para la venta del cincuenta y un por ciento (51%) de cada una de las Empresas de Distribución Eléctrica creadas con fundamento en la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, el anterior Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación transfirió ciertos activos asociados al servicio público de generación y distribución de energía eléctrica a la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A.; transferencia que incluso incluía derechos posesorios sobre bienes inmuebles con sus mejoras y edificaciones, aún cuando éstas no estuvieran inscritas en el Registro Público (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

De igual manera, se indicó que mediante el contrato de concesión de 22 de octubre de 1998, suscrito por el antiguo Ente Regulador de los Servicios Públicos y la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., se autorizó a esta última a la operación de una planta térmica de generación de energía eléctrica en la Isla Colón, ubicada entre Avenida B y Calle Sexta del Distrito de Bocas del Toro, corregimiento de Isla Colón, construida sobre la finca 978, ya descrita, la cual corresponde a un área y ejido municipal del corregimiento de Bocas del Toro (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En este orden de ideas, expresan que la Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A., y Petroterminal de Panamá, S.A., a quien la primera le cedió la licencia para operar la mencionada planta hasta el 31 de diciembre de 2013, ejercieron la ocupación y operación de la misma por dieciséis (16) años; no obstante, el Municipio de Bocas del Toro, segregó de la finca 978 antes

indicada, un lote de terreno a favor de la Empresa Mega Red Internacional, S.A (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La actora estima que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

1. Los siguientes artículos de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal:

1.1 El artículo 98, que dispone que todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. La misma norma dispone que se exceptuarán los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, las cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la ley y los acuerdos municipales (Cfr. fojas 20 a 22 del expediente judicial); y

1.2. El artículo 106, según el cual los bienes que por su función u origen estén destinados a un objeto especial no podrán tener en ningún caso otra finalidad, excepto cuando se demuestre la necesidad de darle otro uso, siempre que ello se determine por acuerdo municipal y mediante consulta previa a la Junta Comunal (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

2. Los artículos 2 (numeral 1), 7, 9, 13 y 16 del Acuerdo 3 de 29 de enero de 2007, emitido por el Concejo Municipal de Bocas del Toro, por el cual se dictan disposiciones relativas a la venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y terreros municipales en ese distrito, los que, de manera respectiva se refieren: a la adjudicación a título oneroso; a la indicación que las mejoras construidas o edificaciones solamente podrán ser objeto de ventas al nuevo solicitante, quien hará los pagos respectivos al antiguo dueño de acuerdo al avalúo de peritos y sólo en casos que el propietario de las mejoras hubiera perdido el derecho por vencimiento del plazo y prórroga para construir; a la responsabilidad que le corresponde a la Comisión de Catastro y Registros de emitir conceptos técnicos sobre las solicitudes de adjudicación de terrenos municipales y las consultas que le sean sometidas sobre el tema; a la clasificación de los lotes y tierras municipales para efectos de ventas; y al señalamiento que toda persona natural o jurídica que desee adquirir un lote de terreno municipal

a título oneroso, deberá presentar una solicitud por escrito ante el Alcalde con copia al Presidente del Concejo Municipal acompañada de la documentación que se enumera en la norma (Cfr. fojas 12 a 22 del expediente judicial); y

3. Los artículo 34 y 52 de la Ley 38 de 2000, relativos a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando los actos administrativos son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso (Cfr. fojas 22 a 24 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que estima infringidas, la demandante afirma que el contrato de compraventa suscrito entre el Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Mega Red Internacional, S.A., autorizado mediante Acuerdo 58 de 27 de noviembre de 2013, recayó sobre un lote de terreno que corresponde a un ejido municipal destinado a cumplir con una función social; sin embargo, la empresa beneficiada tiene un fin claramente mercantilista, alejado de cualquier actividad que pudiera ejercer una función de esa naturaleza (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Al respecto, la actora estima que a pesar que el artículo 106 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, establece la posibilidad de cambiar la finalidad de un bien cuando se demuestre la necesidad de darle otro uso, siempre y cuando ello se determine por medio de acuerdo municipal y mediante consulta a la Junta Comunal, en la situación en estudio, el Municipio de Bocas del Toro no demostró la necesidad de darle otro uso distinto al lote de terreno adjudicado, máxime cuando sobre el mismo se mantenían mejoras destinadas a prestar el servicio público de distribución de energía eléctrica lo que sí representa una función social (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

De igual manera, la accionante enuncia que Mega Red Internacional, S.A., no reunía los requisitos para ser beneficiada con una adjudicación a título oneroso por parte del Municipio de Bocas del Toro; ya que incumplía requisitos establecidos en el Acuerdo Municipal 3 de 29 de enero de 2007, que regula la materia, pues, la misma no era ocupante de las edificaciones construidas en

la finca 469812 que surgió de la segregación de la finca 978 ya descrita; y, además, no mantenía título de derecho posesorios sobre dicho lote de terreno (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Al respecto, la actora expresa que quien ejercía la función social sobre el globo de terreno en referencia era la Empresa de Distribución Eléctrica de Chiriquí, S.A., a través de la prestación del servicio público de electricidad (Cfr. foja 13 del expediente judicial),

Cuestiona que el Municipio de Bocas del Toro, a pesar de tener conocimiento de las mejoras que existían sobre la finca 469812, no efectuó los avalúos respectivos para que dichos costos le fueran cancelados a quien ejercía la posesión; en tal sentido, reprocha que la Comisión de Catastro y Registros, en el informe que debía elaborar en el curso del trámite del proceso de adjudicación, no advirtió esas mejoras. También indica que la adjudicación cuestionada se produjo violentando el principio de legalidad, toda vez que se aprobó la segregación y la venta de un terreno de propiedad del municipio, sin que el solicitante presentara la documentación exigida para ello (Cfr. fojas 15 y 18 del expediente judicial).

Sobre lo expuesto, la accionante estima que Mega Red Internacional, S.A., no estaba legitimada para presentar documentos de derechos posesorios, habida cuenta de que quien mantenía dichos derechos era la Empresa de Distribución Eléctrica de Chiriquí, S.A., desde el año 1998; derecho de posesión que cedió por un período de tiempo a la empresa Petroterminal de Panamá, S.A., la que se encontraba en plena ocupación de la finca para la fecha de la adjudicación (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Frente a lo expuesto, estimamos que los múltiples cuestionamientos de la sociedad recurrente en contra del contrato de compraventa impugnado, **se pueden resumir**: en el incumplimiento por parte del Municipio de Bocas del Toro y de la empresa Mega Red Internacional S.A., del procedimiento y de los requisitos para la adjudicación de un terreno municipal en el referido distrito; y en la supuesta ocupación y posesión que sobre la finca 978, de la cual se segregó el lote de terreno sobre el cual recaé el contrato de compraventa impugnado, había ejercido una empresa de generación eléctrica, la que, incluso, había construido mejoras destinadas a la prestación de dicho servicio eléctrico.

Después de analizar los argumentos en los que la apoderada judicial de la recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, la copia autenticada del contrato de compra venta impugnado; así como del Acuerdo 58 de 27 de noviembre de 2013, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Bocas del Toro que lo autorizó; una certificación del Registro Público y otros documentos presentados en copia simple, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitir el mencionado acto administrativo se infringieron las disposiciones que se aducen en la demanda.

En atención a lo expresado, resulta necesario **revisar el expediente administrativo que dio origen al contrato de compra venta impugnado**, para poder corroborar el trámite realizado y el cumplimiento de los requisitos exigidos para el mismo; **expediente que, hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente para aclarar los aspectos indicados.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad del contrato de compraventa suscrito entre el Municipio de Bocas del Toro y la sociedad Mega Red Internacional, S.A., autorizado mediante el Acuerdo 58 de 27 de noviembre de 2013, **a lo que se establezca en la etapa probatoria**, tanto por la demandante, como por el Concejo Municipal del distrito de Bocas del Toro y por el tercero interesado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General