REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

V I S T O S:

El Licenciado Gilberto Ryall, actuando en nombre y representación de FLOR MAYLIN TEJEIRA CEDEÑO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin de que se declaren nulos por ilegales, los artículos 23 y 24 del Acuerdo No. 29 de 16 de mayo 2006, (Por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el distrito de Chepo) emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 18 de diciembre de 2017 (f. 13), se le envió copia de la misma al Presidente del consejo Municipal del distrito de Chepo para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

I. La pretensión y su fundamento.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de los artículos 23 y 24 del Acuerdo No. 29 de 16 de mayo 2006,emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo, por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el distrito de Chepo que establece lo siguiente:

> "**Artículo 23:** Acogida una oposición, se suspenderá el trámite de adjudicación a que se refiere el presente Acuerdo y se remitirá a la

68

> Comisión Permanente de Tierras para que luego de ser evaluada y analizada la oposición, presente su informe al Pleno del Consejo Municipal dentro de un término de diez (10) días hábiles prorrogables por el Presidente del Consejo, al que someterá a la consideración de la corporación para su decisión final.
>
> **Artículo 24:** Toda Decisión del consejo Municipal deja expedito el ejercicio de los recursos y acciones que la ley establezca".

De acuerdo con la parte a actora los artículos 23 y 24 del Acuerdo No. 29 de 16 de mayo de 2006, emitido por el consejo Municipal del Distrito de Chepo, infringe el artículo 166 numeral 7 de la Ley No. 55 de 23 de mayo de 2011.

La disposición que la parte actora considera quebrantada la constituye el articulo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 que adopta el Código Agrario de la República de Panamá que dice:

> "Artículo 166. La Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con independencia de las partes que intervienen, en las siguientes causas agrarias:
> 1. De los procesos reivindicatorios y de prescripción adquisitiva de dominio de tierras dedicadas a las actividades agrarias.
> 2.
> 3.
> 4.
> 5.
> 6.
> 7. **De los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.**
> 8.
> 9. ...".

Sostiene el apoderado judicial de la recurrente que este articulo ha sido violado de forma directa, puesto que al entrar en vigencia la Ley formal debió adecuar la normativa municipal, ello en virtud del establecimiento privativo e improrrogable de la competencia de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras municipales y estatales a los tribunales ordinarios.

II. El informe de conducta del Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Chepo y la Vista de la Procuradora de la Administración.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, para que rindiese informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través del escrito de contestación presentado el 3 de enero de 2018, por Gilberto Julio Palma, quien indico estar

debidamente facultado por la entidad municipal, por lo cual se constituye como informe de conducta y en el que indico lo siguiente:

> **PRIMERO:** Mediante Acuerdo No. 29 de 16 de mayo de 2006 el CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPO en pleno aprobó por mayoria de votos el referido acuerdo por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el Distrito de Chepo.
> **SEGUNDO:** Que es competencia del CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPO conferida por el articulo 9 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973 reglamentar el uso, arrendamiento y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro del areá de los ejidos de las poblaciones, y demans terrenos Municipales del Distrito de Chepo.
> **TERCERO:** Que como consecuencia de estos actos descritos el numeral anterior se producen oposiciones de Terceros que fueron reglamentadas dentro del Acuerdo No. 29 de 16 de mayo de 2006 en los articulos 23 y 24, en los que se contempla un procedimiento en caso de éstos conflictos a realizarse por el CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPO y no por el ALCALDE DEL DISTRITO.
> **CUARTO:** Que dentro del procedimiento aplicado para los pocos procesos de oposicion a Adjudicacion de Terrenos Municipales se ha venido aplicando el procedimiento normado por el Acuerdo Municipal respetando los principios del debido proceso y las garantías procesales de las partes."

Por su parte, el Procurador de la Administración, mediante la Vista No.142 de 29 de enero de 2020, le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren nulos, por ilegales, los artículos 23 y 24 del Acuerdo No.29 de 16 de mayo de 2006 emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo, por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el distrito de Chepo, por ser violatorios de lo dispuesto en el artículo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, de los artículos 234, 235 y 237 del Código Judicial, así como de los articulos 34, 35 y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al establecer un procedimiento aplicable en caso de oposicion durante el trámite de adjudicacion de tierras municipales, el cual se ventilaría en el Municipio de Chepo, pese a que lo correcto derogar la disposicion demandada y establecer un mecanismo para remitir las oposiciones a la justicia ordinaria para los fines pertinentes en este caso la Jurisdicción Agraria.

III. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites correspondientes, la Sala procede a resolver la presente controversia.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de los artículos artículos 23 y 24 del Acuerdo 29 de 16 de mayo de 2006, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo, donde se establece que *"acogida una oposición, se suspenderá el trámite de adjudicación a que se refiere el presente Acuerdo y se remitirá a la Comisión Permanente de Tierras para que luego de ser evaluada y analizada la oposición, presente su informe al Pleno del Consejo Municipal dentro de un término de diez (10) días hábiles prorrogables por el Presidente del Consejo, al que someterá a la consideración de la corporación para su decisión final";* asi como que *"Toda Decisión del consejo Municipal deja expedito el ejercicio de los recursos y acciones que la ley establezca"* .

El sustento principal de lo alegado por la parte demandante radica en el hecho que los articulos demandados son ilegales, puesto que una vez instaurada la oposicion, la misma debe ser remitida a la jurisdiccion agraria en virtud de la competencia privativa que le otorga la Ley, para procurar la protección del interes público, violentando el principio de legalidad, y transgrediendo así el artículo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

Por su parte, el Procurador de la Administración solicita se declaren nulos, por ilegales, los artículos 23 y 24 del Acuerdo No.29 de 16 de mayo de 2006 emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo, por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el distrito de Chepo, por ser violatorios de lo dispuesto en el articulo 166 (numeral 7) de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá, de los artículos 234, 235 y 237 del Código Judicial, así como de los artículos 34, 35 y 201 (numeral 31) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Visto lo anterior, resulta imprescindible indicar que, una de las funciones del Concejo Municipal, según lo dispone nuestra Constitución Política de la República en su artículo 242 numeral 9, es la de expedir acuerdos municipales, los cuales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio, en lo referente a las materias vinculadas a las competencias del municipio, según la Ley. En ese mismo sentido,

la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el régimen municipal, establece en su artículo 14 que la vida jurídica de los Municipios será regulada por los Consejos Municipales a través de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el articulo 4 de la Ley 52 de 1984 establece entre otras, la competencia exclusiva de los Concejos Municipales para el cumplimiento de la función de reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales (numeral 9), así como deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del corregimiento (numeral 20). En concordancia, el artículo 20 de dicho cuerpo normativo, determina la potestad de los Consejos Municipales de establecer y regular cualquier servicio público que no haya sido confiado por la Constitución y la Ley a otras entidades estatales.

La normativa antes señalada nos lleva a colegir que los Acuerdos Municipales gozan de presunción de legalidad y tienen fuerza de Ley en el Distrito, hasta tanto no sean contrarios a la Constitución y las leyes.

De allí que, los Consejos Municipales pueden regular lo relacionado con la adjudicación de tierras municipales; sin embargo, surge una limitación dentro de este trámite, toda vez que de conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 166 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011-Código Agrario-, la jurisdicción agraria es la competente para conocer de manera privativa e improrrogable, de los procesos de oposición a la adjudicación de tierras estatales y municipales.

Ahora bien, tomando en consideración que la jurisdicción agraria es la competente privativamente, es decir, con absoluta exclusión de otro tribunal (véase artículo 237 del Código Judicial), para conocer de los procesos de oposición a la adjudicación definitiva, se deduce que el procedimiento y requisitos generales de las oposiciones de adjudicación no son competencia del Consejo

72

Municipal, pues queda claro que, a la luz del artículo 20 de la Ley 106 de 1973, el procedimiento establecido en el artículo 23 y 24 del Acuerdo No.29 de 16 de mayo de 2006, respecto a los procesos de oposicion a la adjudicación de tierras municipales es ilegal, puesto que ha sido confiado a través del Código Agrario a la Jurisdicción Agraria a partir del 1 de diciembre de 2011 fecha en que se cumplieron los 6 meses de promulgacion de la Gaceta Oficial No. 26,795-A de 30 de mayo de 2011, y adicionalmente encuentra su sustento en el artículo 128 de la Constitución Política, y se desarrolla en el Libro Segundo del mencionado Código.

En ese sentido consideramos oportuno citar lo dispuesto por el Dr. JAIME JAVIER JOVANE BURGOS, quien nos comenta en relacion a la subordinación del reglamamento a la Ley, y sus caracteristicas, lo siguiente: *"(...) 2. El carácter secundario: Como el reglamento se encuentra obligatoria y directamente subordinado a la Ley, el mismo adquiere una posición secundaria dentro del ordenamiento juridico, al punto de poderle imponer al reglamento una serie de limites que considere oportunos o apropiados. Esta caracteristica gira en torno al principio de jerarquia normativa, el cual consiste en que ninguna disposicion administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior."* (JOVANE BURGOS, Jaime (2011). Derecho Administrativo. Tomo I. Panamá (República de Panamá): Editorial Cultural Portobelo, p. 103-104).

Cabe destacar, que el articulo 258 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 puntualiza que:

> Articulo 258. Los procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de la presentacion de la demanda hasta su terminacion."

Así pues, la disposición transcrita nos permite afirmar que desde el momento en que entró a regir el nuevo Codigo Agrario, los procesos de oposición a la adjudicación de tierras, en este caso, municipales al suponer conflicto entre particulares, debe ser dilucidado ante un tribunal jurisdiccional, por su competencia privativa e improrrogable.

73

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que el acto acusado contradice de forma manifiesta lo previsto en la Ley al oponerse a norma de superior jerarquía, como lo es el articulo 166 numeral 7 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adopta el Código Agrario de la República de Panamá; así como el artículo 237 del Código Judicial.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL,** los artículos 23 y 24 del Acuerdo No. 29 de 16 de mayo de 2006, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chepo, por el cual se reglamenta la venta y arrendamiento de lotes y solares municipales en todo el Distrito de Chepo.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 13 DE Octubre DE 2022
A LAS 8:38 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 3023 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la Tarde de hoy 5 de Octubre de 2022

SECRETARIA