

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese En La Gaceta Oficial.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RAFAEL SOLANO G., EN REPRESENTACIÓN DE SANDRA ISABEL ELETA BOYD, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 14 DE 30 DE MARZO DE 1992, DICTADA POR LA ALCALDÍA DEL DISTRITO DE PORTOBELO. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Rafael Solano G., actuando en nombre y representación de Sandra Isabel Eleta Boyd, ha interpuesto ante esta Sala de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso-administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 14 de 30 de marzo de 1992, dictada por la Alcaldía del Distrito de Portobelo, y para que se hagan otras declaraciones.

La demanda interpuesta fue admitida y se corrió en traslado a la Procuradora de la Administración quien, mediante su Vista Fiscal N° 442 del 23 de octubre de 1995, solicitó a la Sala, que declare nulo el acto acusado. (F. 106). También se requirió, y se recibió oportunamente, un informe explicativo de conducta del Alcalde Municipal del Distrito de Portobelo, cumpliendo lo preceptuado en el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946. (Fs. 89-106).

Cabe señalar que como parte interesada en este negocio intervino la firma Moreno y Fábrega en nombre y representación del señor Alberto Fabio Díaz Caballero, quien se opuso a las pretensiones de la demandante. (Fs. 76-83 y 125-135).

I. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO

La Resolución acusada tiene el contenido siguiente:

"RESOLUCIÓN N° 14
DE DERECHO POSESORIO

Por medio de la cual el señor ARSENIO JIMÉNEZ SOLÍS, traspasa unas mejoras de Terreno Nacional al señor ALBERTO FABIO DÍAZ CABALLERO.

CONSIDERANDO

ART. PRIMERO: Que el señor ARSENIO JIMÉNEZ SOLÍS, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal N° 3-83-550, traspasa unas mejoras de Terreno Nacional (sic), la cual le fue concedido mediante recibo del Municipio del Dtto. (sic) de Portobelo, fechado el día 13 de Julio de 1955, al señor ALBERTO FABIO DÍAZ CABALLERO, varón, panameño, mayor de edad, casado, portador de la cédula de identidad personal N° 8-115-699, con residencia en el Corr. (sic) de San Francisco, Prov. de Panamá, Ave. 3ª, Sur, casa N° 34.

ART. SEGUNDO: Que las mejoras en un lote de terreno Nacional (sic) que el señor ARSENIO JIMÉNEZ SOLÍS, traspasa al señor ALBERTO FABIO DÍAZ CABALLERO, se encuentra dentro de los siguientes linderos: AL NORTE: Terreno Nacional y Baja Mar, AL SUR: Baja Mar y Playa Huerta,

ESTE: Terreno Nacional y el señor CELEDONIO MOLINAR, AL OESTE: BAJA MAR. Consistente de quince (15) Héctarias. (sic).

ART. ÚNICO: Concede el Derecho Posesorio al señor ALBERTO FABIO DÍAZ CABALLERO en el lugar denominado PUERTO FRANCÉS, del Dtto. de Portobelo.

Dado en el Despacho (sic) de la Alcaldía del Distrito de Portobelo, a los treinta (30) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992).

REGISTRADO EN EL LIBRO DE REGISTRO DE DERECHOS POSESORIOS CON EL N° 13 B/.25.00.

HERNÁN DEL CID KENNION
ALCALDE DEL DISTRITO DE PORTOBELO

YAQUEL VEGA
Secretario (sic)."

II. NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Según el demandante, la Resolución N° 14 de 30 de marzo de 1992, violó los artículos 5,13 y 17 de la Ley 91 del 22 de diciembre de 1976; los artículos 3,5 y 7 de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986; los artículos 3,5,8,116 y 141 del Código Fiscal; los artículos 3, 17 (8 y 10),38,39 y 42 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973.

La primera disposición que se estima infringida es el artículo 17 de la Ley 91 del 22 de diciembre de 1976, que es del tenor siguiente:

"Artículo 17. El Instituto Panameño de Turismo y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, serán responsables por la promoción, conservación, manejo y uso del Parque. Las responsabilidades de cada una de esas entidades serán establecidas mediante convenio entre el Ministerio y el Instituto Panameño de Turismo y se regirán por un reglamento, que para la conservación, uso y manejo del Parque dicten dichos organismos."

Al exponer el concepto de la infracción, la actora manifiesta que esta norma se violó porque no corresponde a la Alcaldía del Distrito de Portobelo la promoción, conservación y manejo del Parque de Portobelo, la norma citada otorga esta responsabilidad a otras instituciones. Además, por tratarse de áreas que no pertenecen a los ejidos municipales, escapan del marco de las facultades que la Ley señala a esta entidad distrital. Por último, señala la actora que el Municipio de Portobelo no tiene capacidad técnica ni competencia legal para cumplir o emitir las decisiones relacionadas con esta área especial.

Los apoderados judiciales del señor Díaz Caballero, quien actúa como tercero interesado, en su alegato afirman que esta norma no es aplicable en la controversia que nos ocupa porque en el acto que aquí se impugna se adjudica unos derechos posesorios y las instituciones a las que la norma se refiere no están facultadas para hacer adjudicaciones. Además, en su opinión, esta disposición establece ciertas limitaciones a un área de terreno, que se refieren a la manera en que han de ser desarrolladas o utilizadas, pero no a su apropiación por particulares.

Con respecto al artículo 13 ibídem, la actora únicamente estimó violados los literales a, b y c, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 13. La recomendación de declaratoria de monumentos históricos dentro de los conjuntos monumentales tendrá los siguientes efectos:

a) Quedarán afectados por lo dispuesto en la legislación vigente en

la materia.

b) No podrán ser cedidos o enajenados bajo ningún título a personas particulares.

c) Sólo podrán realizarse en él obras de consolidación, conservación y restauración cuando la condición del monumento y una suficiente documentación de archivos así lo permitan y según lo establecido mediante acuerdos internacionales sobre la materia, siempre que se ajusten a las circunstancias ambientales e históricas de Panamá y hayan sido aprobadas y ratificadas formalmente ..." (El subrayado es nuestro).

La actora señala que el artículo citado, se violó porque mediante la resolución acusada la Alcaldía de Portobelo concedió derechos posesorios, a pesar de la prohibición de ceder a cualquier título, que contiene el literal b y de las demás limitaciones impuestas por la norma. En relación con este cargo, el tercero interesado alega que la resolución impugnada, no puede violar el artículo citado porque la prohibición a la que se refiere va dirigida a la posible apropiación de monumentos históricos y el terreno al cual se hace referencia no ha sido declarado monumento histórico.

El artículo 5 de la Ley 91 del 22 de diciembre de 1976, que el actor cita como violado, establece lo siguiente:

"Artículo 5. Confiéresele categoría de Conjuntos Monumentales a las áreas históricas de Portobelo, Panamá Viejo y el Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, así como el Parque Nacional de Portobelo."

La actora asegura que este precepto se ha infringido por violación literal ya que, debido a que el área sobre la cual se han concedido derechos posesorios es parte del Parque Nacional de Portobelo, posee una categoría especial, y su uso debe ajustarse a lo que permita la ley sustantiva, circunstancia que ha desconocido el acto acusado. Sobre este punto, el tercero interesado se muestra de acuerdo en que ésta es un área que posee una categoría especial, pero no coincide en que dicha norma prohíba que los terrenos dentro del Parque Nacional de Portobelo puedan ser objeto de apropiación. También señala que el artículo anteriormente citado, reconoce al área como un Conjunto Monumental, sobre la cual existen restricciones para el aprovechamiento y no para la apropiación, por lo que señala a los artículos 8 y 9 de la misma ley que se refieren a las restricciones administrativas que existen para desarrollar el lugar, poniendo una serie de obligaciones a los propietarios, pero no prohíbe su apropiación.

Otra disposición que se estimada violada por la actora es el artículo 3 de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986, que preceptúa lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley, se entiende como ámbito de acción del Instituto, todas las funciones que pasen a ser de su responsabilidad por mandato expreso de esta u otras leyes y todas aquellas relativas a bosques, aguas, suelos, fauna y flora silvestre, parques naturales, reservas equivalentes y cuencas hidrográficas en el territorio nacional, que al momento no estén siendo definidas, planificadas, organizadas, coordinadas, reguladas, dirigidas o determinadas sus políticas y acciones de conservación y desarrollo por otra entidad estatal definida por Ley ..."

En opinión del recurrente, esta norma ha sido quebrantada, porque al dictarse el acto impugnado se crea un problema de usurpación de competencias, ya que el Alcalde de Portobelo realiza o lleva a cabo actos de poder o disposición de estas áreas, que están bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.

El artículo 5 de la mencionada Ley, que también se considera infringido, dispone lo siguiente:

"Artículo 5. Para el logro de los objetivos enunciados, el Instituto

tendrá las siguientes funciones y facultades:

1. Actuar como autoridad rectora en el desarrollo, aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales renovables.

2. Orientar y dirigir las acciones de conservación y mejoramiento del ambiente natural encaminadas a prevenir la contaminación ambiental que pueda afectar los recursos naturales renovables, mitigar sus efectos contaminantes y recuperar el equilibrio ecológico.

...

10) Aplicar las normas jurídicas vigentes sobre los recursos naturales renovables.

..."

Considera la actora que el precepto transcrito se violó porque el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables es la única entidad rectora en el desarrollo, aprovechamiento, manejo y conservación de las áreas silvestres protegidas y no la Alcaldía de Portobelo, que ha usurpado las funciones de la referida Institución.

En cuanto al artículo 7 de la Ley en cita, esta norma dispone lo siguiente:

"Artículo 7. Las actividades de protección, aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables, se regirán por las leyes especiales que regulan la materia o que con tal fin se expidan en el futuro."

Conforme a lo expresado por la actora, este artículo fue violado directamente, por infracción literal de la ley, porque el Alcalde "se abroga facultades que la ley no le asigna". (F. 12).

Respecto a la alegada violación de los citados artículos 3,5 y 7, los apoderados judiciales del tercero interesado expresan que para que estas normas pudieran ser violadas por el acto impugnado, habría que partir del supuesto de que la materia objeto de ese acto administrativo es un bien inmueble de naturaleza forestal o un recurso natural renovable. Esta opinión coincide con la de la señora Procuradora de la administración, quien en su vista fiscal expone:

"A nuestro juicio, la Resolución N° 14 de 1992, no ha tenido la pretensión de afectar el patrimonio forestal ni animal de las quince (15) hectáreas, dadas en posesión al señor ALBERTO FABIO DÍAZ CABALLERO. Lo que sí ha hecho dicha resolución, es conceder al señor DÍAZ CABALLERO, unos derechos posesorios sobre una tierra propiedad de la Nación."

Agrega el tercero interesado que la concesión de este derecho, no infringe la normativa que regula el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, debido a que las obligaciones que le impone la ley al Instituto consisten en proteger el desarrollo de los terrenos que forman el Parque Nacional de Portobelo, que tiene la categoría especial de Conjunto Monumental.

El apoderado de la actora considera que el acto acusado también violó el artículo 3 del Código Fiscal, norma que a continuación transcribimos:

"Artículo 3. Son bienes nacionales, además de los pertenecientes al Estado y los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 254 y 255, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas, ni sean individual o colectivamente de Propiedad particular."

A juicio de la demandante, el acto acusado viola la disposición transcrita debido a que el Alcalde de Portobelo no podía disponer de bienes que no han sido declarados patrimonio municipal y además concedérselos a particulares bajo cualquier título.

Sostiene la actora, que la resolución atacada viola el artículo 5 del Código Fiscal, el cual preceptúa lo siguiente:

"Artículo 5. Los Municipios y las Asociaciones de Municipios tienen sus respectivas haciendas que se rigen, en cuanto a su organización, administración y disposición, por los Acuerdos respectivos, dentro de los límites prescritos por la Constitución y la Ley."

Se considera infringida esta disposición por la demandante, en el concepto de violación directa, ya que el Municipio de Portobelo sólo puede disponer de los bienes de su propiedad y no de bienes pertenecientes a otras personas.

La demandante considera violado el artículo 8 del mismo Código, cuyo contenido expresa lo siguiente:

"Artículo 8. La administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Los destinados al uso, o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Órgano Ejecutivo.

Cada Ministerio, entidad descentralizada y empresa estatal mantendrán un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las entidades estatales, incluyendo los de los Municipios.

La Contraloría General de la República ejercerá sobre los bienes nacionales la atribución fiscalizadora que le es privativa de conformidad con la Constitución y las leyes.

Parágrafo: Las entidades públicas tendrán un término de nueve (9) meses para completar el referido inventario y remitir copia del mismo al Ministerio de Hacienda y Tesoro, a partir de la vigencia de este Decreto."

La actora considera que se violó el mencionado artículo porque los Parques Nacionales, en especial el de Portobelo, son áreas de uso público, cuya dirección ha sido conferida al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables en virtud de su condición de área protegida. Este hecho no fue tomado en cuenta por el Alcalde de Portobelo al dictar el acto acusado.

El artículo 116 del Código Fiscal, que se cita como violado, establece lo siguiente:

"Artículo 116. Son inadjudicables las siguientes tierras baldías:

...

3. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros (200 m.) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firme."

En el concepto de la infracción, la parte actora manifiesta que esta norma se violó en forma directa por la resolución acusada, ya que en las áreas sobre las cuales se han concedido derechos de posesión, existen áreas que son inadjudicables.

Con relación al artículo 141 del Código Fiscal, esta norma es del contenido siguiente:

"Artículo 141. La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentados por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

En todo caso se respetarán los derechos de los ocupantes con edificios construidos dentro del área de las poblaciones.

Parágrafo 1: Aún cuando los Municipios no hayan obtenido los títulos de sus áreas o ejidos según este Código, la adjudicación y el uso de las tierras ocupadas por núcleos urbanos se regirán por los reglamentos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

Parágrafo 2: Sin embargo, podrá el Ministerio de Hacienda y Tesoro adjudicar a los particulares lotes en plena propiedad dentro de las tierras reservadas a los Municipios descritos en el Artículo 140, si se reúnen las siguientes condiciones:

1. Que tal adjudicación haya sido solicitada por el Municipio respectivo.
2. Que se trate de un ocupante que acredite sus derechos posesorios.
3. Que el lote que se vaya a adjudicar no tenga un área mayor de 1000 m2.
4. Que dicho lote se ajuste, por su localización y dimensiones a la futura lotificación del núcleo poblado que será objeto de reglamentación por el Municipio.
5. Que sobre dicho lote se vaya a construir una vivienda financiada por una entidad sin fines de lucro, que trabaje con fondos suministrados por organismos nacionales o internacionales, según proyecto de contrato respectivo que se le presente al Municipio.
6. Que el pago del lote de terreno adjudicado se haga al Municipio respectivo cuando éste dicte la reglamentación correspondiente."

En opinión de la demandante, esta norma ha sido violada porque el Municipio de Portobelo reconoció derechos posesorios en un área que no constituye un núcleo urbano y cuya administración ha sido adjudicada por ley, a otra institución.

El artículo 3 de la citada Ley, establece lo que sigue:

"Artículo 3. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa."

Al exponer el concepto de la infracción, la actora señala que la violación se produjo porque las autoridades alcaldicias del distrito de Portobelo, omitieron su obligación de cumplir la Ley que crea e incorpora al Parque Nacional de Portobelo parte de los terrenos cuyos derechos posesorios fueron cedidos al señor Alberto Fabio Díaz Caballero.

Con respecto a la violación de los numerales 8 y 10 del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973, la Sala observa que el actor incurrió en el error de no citar el contenido actual de estos dos numerales, sino su texto antes de ser modificados por la Ley N° 52 de 12 de diciembre de 1984, que expresaba lo siguiente:

"Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:

8. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca esta ley.
- ...
10. Reglamentar el uso, arrendamiento, ventas 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 ...".

En opinión del recurrente, esta disposición fue violada directamente por

el acto atacado debido a que le corresponde al Consejo Municipal disponer de los bienes que son de propiedad del Municipio y no a los Alcaldes. Además, para que los Municipios puedan disponer de estos bienes, es necesario que se hayan declarado bienes municipales.

El artículo 38 de la ley 106 del 8 de octubre de 1973 dispone lo siguiente:

"Artículo 38. Los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia."

El citado precepto se considera violado directamente por infracción literal de la ley, ya que el alcalde expidió la resolución acusada sin autorización del Consejo Municipal.

El apoderado de la actora considera que el acto atacado violó el artículo 39 ibídem, norma que a continuación transcribimos:

"Artículo 39. Los Acuerdos se promulgarán por medio de su promulgación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo en las de la Alcaldía y en las corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendario a fin de que surtan sus efectos legales.

Los Acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial."

La actora considera que este artículo se violó por infracción literal de la ley, porque no se utilizó el procedimiento indicado en la misma para promulgar la resolución impugnada.

Finalmente, también se considera infringido el artículo 42 de la Ley en cita, cuyo contenido expresa lo siguiente:

"Artículo 42. Los Consejos adoptarán por medio de Resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otros no previstos en esta ley."

De acuerdo con la actora, esta norma se refiere a otras decisiones que no sean las de transmitir en carácter de adjudicación a cualquier título lotes o tierras, por lo que si el alcalde en el acto acusado actuó en la creencia de estar disponiendo lícitamente de un área municipal, faltó al procedimiento, con lo cual, aún en es supuesto, se estaría en presencia de un acto ilegal.

III. CONSIDERACIONES Y ANÁLISIS DE LA SALA

Por razones de economía procesal la Sala estima que debe confrontar el acto acusado, en primer lugar con el artículo 3 del Código Fiscal, en relación con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973. En el artículo 3 del Código Fiscal se define como bienes nacionales, los pertenecientes al Estado y los de uso público, y los existentes dentro del territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. Como por medio del artículo único de la resolución impugnada se resuelve conceder derechos posesorios sobre bienes nacionales, y el Alcalde Municipal de Portobelo no está facultado para disponer de los mismos, a juicio de la Sala le asiste la razón a la demandante cuando alega que el acto impugnado viola el artículo 3 del Código Fiscal. El Alcalde de Portobelo no puede reconocer derechos posesorios sobre bienes nacionales cuya adjudicación, si procede, corresponde a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo 139 del Código Agrario y a los numerales 1 y 8 del literal a) del artículo 12 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973.

Por las mismas razones, se considera infringido el artículo 3 de la Ley 106

del 8 de octubre de 1973, norma de carácter general que ordena a las autoridades municipales que deben cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Ahora bien el acto impugnado, que es la Resolución N° 14 de 30 de marzo de 1992, consta de dos considerandos que se refieren a mejoras construidas sobre un lote de terreno nacional. Al rendir el informe de conducta la autoridad demandada expuso lo siguiente:

"... encontramos que el señor Arsenio Jiménez (sic) Solís, es poseedor de un documento expedido a su favor por la Reforma Agraria, que no haya cumplido como es debido con las tramitaciones legales del caso en ese entonces, no se puede desconsiderar que es dueño y poseedor (sic) de las mejoras en dicho globo de terreno, ya que dicho documento fue (sic) expedido anticipadamente a cualquier fundamento legal pronunciados por el letrado en derecho. Con lo anterior, al vender al señor Jiménez su posesión y mejoras al señor Díaz (sic), a nuestro juicio, esta Institución no ha incurrido en ninguna (sic) actuación ilegal, mas (sic) bien hemos servido de aval en una transacción personal y reafirmando lo ya concedido por la Reforma Agraria en 1965 a favor del señor Arsenio Jiménez Solís como legítimo (sic) dueño de unas mejoras y posesión de un globo de Terreno (sic) ubicado en este Distrito de Portobelo (Puerto Fracés) (sic), de 15 hectarias (sic) ..."

Con base en el documento, que según el señor Alcalde, la Reforma Agraria expidió al señor Arsenio Jiménez Solís, se dictó el acto impugnado.

De acuerdo con el artículo 139 del Código Agrario se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales que cumplan con su función social, y este reconocimiento compete a la Comisión de Reforma Agraria de conformidad con el artículo 12 (a) 1° y 8° de la Ley 12 de 1973.

El traspaso de los llamados derechos posesorios o mejoras en tierras estatales fue reglamentado por la Comisión de Reforma Agraria por medio de la Resolución N° CRA-096, fechado el 4 de agosto de 1966. Conforme esta reglamentación el traspaso debe ser autorizado por los Jefes Provinciales de la Reforma Agraria mediante una Resolución, previo el cumplimiento de ciertos requisitos y sujeto al procedimiento que en esa resolución se establece.

Compete por tanto, a la Comisión de la Reforma Agraria reconocer los derechos posesorios sobre terrenos nacionales y aprobar su traspaso de acuerdo con las normas citadas y demás relacionadas del Código Agrario y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El señor Alcalde sólo tiene facultad para reconocer derechos posesorios sobre terrenos municipales, de conformidad con los acuerdos que dicte el Consejo Municipal al efecto. Por tanto, al confrontar el acto impugnado con el artículo 3 del Código Fiscal, en relación con el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, se ha determinado la ilegalidad del acto impugnado, y así debe declararse.

Ante esta realidad se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como violadas.

El demandante pretende que además de la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado se declare: a) que el señor Alberto Fabio Díaz Caballero, a favor de quien el Alcalde Municipal de Portobelo resolvió reconocer derechos posesorios, "debe abstenerse de actos de posesión y utilización" sobre el lote de terreno en disputa; b) que su mandante ni ninguna otra persona está obligada "a soportar el ejercicio de derechos de posesión otorgados por la Alcaldía" mediante el acto impugnado; c) que Alberto Fabio Díaz Caballero carece absolutamente de derechos de posesión sobre el mencionado lote de terreno.

Como ha quedado expuesto, hacer estas declaraciones compete a la Comisión de Reforma Agraria, entidad que, a solicitud de parte interesada deberá resolver acerca de los derechos posesorios sobre el lote descrito en el acto impugnado.

Además, el fin de los procesos contencioso-administrativos de nulidad, como el que nos ocupa, es únicamente la preservación del orden jurídico y sólo procede declarar la nulidad de los actos ilegales.

Es en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción que, además de anularse el acto impugnado, por ilegal, puede demandarse el restablecimiento de derechos subjetivos violados.

Por lo expuesto, las declaraciones a que nos hemos referido deben negarse.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA NULA, POR ILEGAL, la Resolución N° 14 de 30 de marzo de 1992, expedida por el Alcalde Municipal del Distrito de Portobelo y NIEGA las otras declaraciones pedidas.

Cópiese y Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MIGUEL SIFONTES, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE IDALDO ATENCIO BÓSQEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 2 DEL 18 DE AGOSTO DE 1995, DICTADA POR LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE HERRERA Y EL ACTO CONFIRMATORIO. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Miguel Sifontes, actuando en nombre y representación del señor IDALDO ATENCIO BÓSQEZ, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso-administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 2 del 18 de agosto de 1995, dictada por la Dirección Provincial de Educación de Herrera y el acto confirmatorio.

Al resolver la admisión de la demanda, la suscrita Magistrada Sustanciadora estima que la misma no debe admitirse porque los actos que en el presente caso se impugnan no constituyen actos definitivos o finales, es decir, no ponen término a una actuación o negocio administrativo ni crean, modifican o extinguen una situación de derecho que afecte al demandante. Los actos atacados tienen el carácter de "preparatorios o de mero trámite", en la medida en que simplemente resuelven solicitar al Órgano Ejecutivo la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución, contra el educador IDALDO ATENCIO BÓSQEZ. Así se desprende de la parte resolutive de la Resolución N° 2 del 18 de agosto de 1995, que expresa lo siguiente:

"ARTÍCULO UNO: Solicitar al Órgano Ejecutivo, por conducto de la Dirección Nacional de Primer Nivel de Enseñanza, la destitución de su cargo del maestro Idaldo Atencio Bósquez por conducta que riñe con la moralidad que debe observar un educador." (Fs. 1-2).

Como los actos que se impugnan no tienen el carácter de definitivos o finales, tampoco son acusables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tal cual ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Sala (Cfr. fallos del 12 y 15 de junio de 1992 y 20 de enero de 1994, entre otros). En todo caso, sería impugnabile el acto mediante el cual se sanciona con la destitución al prenombrado señor ATENCIO BÓSQEZ.

Sin perjuicio de lo expresado y a manera de ilustración, la suscrita