

acto administrativo que no ha surtido efectos o que no ha tenido eficacia.

Como corolario de lo anterior y tal como sostiene la señora Procuradora de la Administración, el actor tampoco observó lo dispuesto en el artículo 44 de la misma Ley, que exige que la demanda se acompañe con copia del acto impugnado, "con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos".

Por lo anterior, el resto de los Magistrados que integran la Sala consideran que le asiste razón a la señora Procuradora de la Administración, razón por la cual debe revocarse la providencia impugnada e inadmitirse la aludida demanda.

Por los motivos expuestos, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOCAN la Resolución del 14 de agosto de 1997 y, en consecuencia, NO ADMITEN la Demanda contenciosa-administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Benedicto De León, en representación de la ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE ARROZ Y OTROS GRANOS BÁSICOS DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ, para que se declare nulo, por ilegal, el Contrato de Compraventa celebrado entre la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano y el señor Alberto de León.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO
Secretaria

=□□==□□==□□==□□==□□==□□==□□==□□==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO OLMEDO ARROCHA, EN REPRESENTACIÓN DE LA ALCALDESA MUNICIPAL DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL ACUERDO N° 50 DE 6 DE MAYO DE 1997, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

VISTOS:

El Lcdo. Olmedo Arrocha, actuando en representación de la Alcaldesa Municipal del Distrito de Panamá, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, expedido por el Consejo Municipal de Panamá.

I. La pretensión y su fundamento.

En la demanda interpuesta, el Lcdo. Olmedo Arrocha solicita a la Sala Tercera que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, proferido por el Consejo Municipal de Panamá que dice:

ACUERDO N° 50
De 6 de mayo de 1997

"Por el cual se reestructura la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, creando la Subdirección de Planificación y Fiscalización Urbana y la Subdirección de Obras y se traspasa a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales el Departamento Técnico Legal de Obras, adscrito actualmente a la Dirección de Legal y Justicia, y se le asignan funciones".

El Lcdo. Olmedo Arrocha, fundamenta su pretensión en los siguientes hechos:

"PRIMERO: Que el Consejo Municipal, expidió el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, "Por el cual se reestructura la Dirección de Obras y

Construcciones Municipales, creando la Subdirección de obras y se traspasa a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones, el Departamento de Técnico Legal de Obras adscrito actualmente a la Dirección de Legal y Justicia y se le asignan funciones.

SEGUNDO: Que mediante la Nota N° 828 de 15 de mayo de 1997, la Alcaldesa Municipal del Distrito de Panamá, objetó el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997.

TERCERO: Que a pesar de las objeciones debidamente fundamentadas por la Alcaldesa, el Consejo Municipal de Panamá, aprobó por insistencia el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997.

CUARTO: Que la Alcaldesa del Distrito de Panamá, devolvió vetado el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, adoptado por insistencia por el Consejo Municipal.

QUINTO: Que a falta de sanción alcaldicia del Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, la Presidencia del Consejo, con asistencia del Secretario del Concejo, lo sancionó.

SEXTO: Que publicado y transcurrido el término legal, el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, entró en vigencia.

SÉPTIMO: Que el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, aprobado por insistencia, es de naturaleza presupuestaria y por lo tanto ha procedido a modificar el Presupuesto Municipal vigente contenido en el Acuerdo 216 del 20 de diciembre de 1995. Toda vez que rige de manera íntegra y completa por ministerio de la Ley al no ser aprobado por el Concejo el proyecto presentado por la Alcaldesa.

OCTAVO. que mediante el Auto de 18 de junio de 1997 la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo señala en cuanto a la vigencia del Presupuesto Municipal de 1996 lo siguiente: ... Como aquel presupuesto continúa rigiendo de pleno derecho, por ministerio de la Ley, hasta que se apruebe un nuevo presupuesto, es obvio que al referido ente municipal le está vedado introducirle cualquier tipo de alteraciones o modificaciones, tal como sostiene el demandante.

NOVENO: Que el Acuerdo 50 de 6 de mayo de 1997, genera incertidumbre jurídica en cuanto la aplicación de las normas contenidas en el Acuerdo N° 116 de 1996, sobre normas de construcción".

Sostiene el apoderado judicial de la parte demandante, que el acuerdo impugnado ha infringido los artículos 17 numeral 2, 45 numeral 1 y 124 de la Ley 106 de 1973. modificada por la Ley 52 de 1984, cuyos textos son los siguientes:

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

...

2. Estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprenderán el programa de funcionamiento y de inversiones municipales, que para cada ejercicio fiscal elabore el Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. El programa de inversiones municipales será consultado con las Juntas Comunales respectivas".

"Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales".

"Artículo 124: Corresponde al Alcalde presentar al Concejo el

Proyecto de rentas y gastos, que elaborará a base de los datos e informes que le dé el Tesorero y el Auditor Municipal, donde haya".

Entre los argumentos expuestos por el Lcdo. Olmedo Arrocha para sustentar las violaciones que aduce a las disposiciones legales antes citadas, figura que el Concejo Municipal no puede mediante un acuerdo, reglamentar de manera contraria lo que está señalado en la ley, pues le otorga al Director de Obras y Construcciones la facultad de preparar el Presupuesto de Inversiones y Funcionamiento Municipal de esa Dirección, cuando la Ley 106 de 1973 otorga la competencia exclusiva a la Alcaldesa del Distrito para presentar ese presupuesto, donde están contemplados los gastos para inversión y funcionamiento de la municipalidad y que elabora en base a los datos e informes suministrados por el Tesorero y Auditor Municipal, el que estudiará, evaluará y aprobará el Consejo Municipal.

Igualmente sostiene que en el artículo segundo, literal "f" del Acuerdo N° 50 se faculta al Director de Obras y Construcciones a nombrar y destituir al personal subalterno de la Dirección de Obras y Construcciones, facultad que es exclusiva del Alcalde según lo contempla el artículo 45, numeral 4 de la Ley 106 de 1973. Con relación a ello hace alusión a un fallo expedido por esta Corporación de justicia el 1 de febrero de 1996, donde se hace un análisis sobre la separación de los poderes en la organización municipal y expresa que la separación de poderes significa que el poder de la administración está compartido entre el cuerpo deliberante, que es el Consejo Municipal y el ejecutivo representado por el Alcalde Municipal.

En cuanto a la violación que se aduce al artículo 123 de la Ley 106 de 1973, opina el apoderado judicial de la parte actora que es manifiesta, dado que dicha norma es clara cuando expresa la vigencia del ejercicio financiero entre el 1° de enero al 31 de diciembre, periodo durante el cual se ejecuta el presupuesto sin alteraciones ni modificaciones una vez haya sido aprobado, salvo los créditos ordinarios y extraordinarios de los que trata el artículo 126 de la Ley 106 de 1973, que a su juicio, son créditos que deben ser solicitados por el Alcalde. En el artículo décimo primero del Acuerdo N° 50 expresamente señala que "la Dirección de Planificación y Presupuesto del Municipio de Panamá deberá incluir en el anteproyecto de Presupuesto Municipal para el año de 1997 las partidas presupuestarias necesarias para la efectiva ejecución del presente acuerdo; en relación a ello aclara que las funciones presupuestarias asignadas al Director de Obras y Construcciones son para ejecutarlas respecto del futuro presupuesto de 1998 y al Director de Planificación y Presupuesto se le señala que debe ejecutarlas respecto al Presupuesto de 1997.

El apoderado judicial de la Alcaldesa del Distrito de Panamá también señala como infringidos los artículos 770, 863 y 873 del Código Administrativo cuyos textos son los siguientes:

"ARTÍCULO 770: Los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las leyes, acuerdos o reglamentos. En caso de silencio o duda,, regirán las reglas siguientes: si el destino fuere del orden nacional, lo proveerá el Presidente de la República y si el orden municipal, el Alcalde del Distrito".

"ARTÍCULO 863: El Jefe Superior de Policía de un lugar, es el funcionario superior del orden político, que residen en él. Por lo tanto, el jefe de policía de un Distrito Municipal es el Alcalde".

"ARTÍCULO 873: Los Jefes de Policía, como autoridades administrativas pueden imponer las penas correccionales que se determinen en este Libro, por contravención a los preceptos y reglas que en él establecen, y las que en los sucesivo se señalen en leyes, decreto y acuerdo sobre Policía".

En su opinión, se viola el artículo 770 del Código Administrativo, dado que faculta al Director de Obras y Construcciones nombrar y destituir a todo el personal subalterno de dicha Dirección cuando en el artículo 770 se establece que los destinos públicos se proveen por la autoridad que en cada caso designen las

leyes o reglamentos, y en el caso de los nombramientos de los funcionarios públicos municipales la Ley señala que corresponde realizarlo al Alcalde. En cuanto a los artículos 863 y 873 del Código Administrativo, estima que igualmente han sido violados puesto que estas normas señalan que son autoridades de Policía el Presidente, el Gobernador, el Alcalde y el Corregidor, por lo tanto, son las que en materia de Policía Administrativa están facultadas para sancionar a los infractores de la ley y que al traspasar el Departamento Técnico Legal de Obras a la Dirección de Legal hacia Obras y Construcciones con el nombre de Secretaría Técnica Legal, le da una facultad al Director de Obras de instruir y al mismo tiempo de decidir sobre las infracciones a la normas de construcción contenidas en el Código Administrativo en el Título III, Capítulo I del Código Administrativo y del Acuerdo N°116 del 9 de julio de 1996, por el cual se dictan disposiciones sobre construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá.

Finalmente, el Lcdo. Olmedo Arrocha señala como infringidas las normas generales de administración presupuestaria de la Ley 65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1997, publicada en la G.O. N°23,191 de 26 de diciembre de 1996, específicamente los artículos 149 y 151 donde se hace alusión a la ejecución del presupuesto y que si en éste no consta la partida de gastos ni ningún tributo como parte del los ingresos, no podrá realizarse ningún pago ni exigirse ningún tributo. En la Ley 65 de 1996, se establecen pues, los principios cuyo ámbito de aplicación para el manejo del Presupuesto de las Instituciones del Gobierno Central, es también para los municipios. A criterio del Lcdo. Arrocha, se viola el principio contenido en el artículo 149 de la Ley presupuestaria, porque el Acuerdo N° 50 se le concede la facultad del Director de Obras y Construcciones, preparar el presupuesto de la Dirección a su cargo, sin tomar en cuenta las decisiones operativas, administrativas y financieras del Municipio que deben ser contemplados en el Presupuesto Municipal. A lo anterior añade, que no se puede realizar egreso o pago si en el Presupuesto Municipal no consta la partida para satisfacer ese gasto, por lo que al crear los cargos del Subdirector de Planificación y Fiscalización Urbana y el Subdirector de Obras y Construcciones Municipales, no se tomó en consideración que dentro del Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Panamá, vigente, esa erogación no se puede realizar porque simplemente no existe.

II. El Informe de Conducta expedido por la Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Mediante resolución de trece de agosto de 1997, se admite la demanda de nulidad presentada y se hizo traslado de la misma al Presidente del Concejo Municipal del Distrito de Panamá y a la Procuradora de la Administración.

Mediante Nota N° CMPP/130/97 de 26 de agosto de 1997, la Presidenta del Consejo Municipal expidió el informe explicativo de conducta donde se rebaten los argumentos esgrimidos por la parte demandante. En dicho informe la Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, que la parte demandante no llega a enmarcar, vislumbrar e interpretar correctamente las disposiciones alegadas como infringidas, puesto que el Acuerdo acusado, no reviste carácter alguno ni naturaleza presupuestaria, pues los presupuestos se conforman de los ingresos y egresos que se estiman para el año proyectado y, en este caso, se trata de una estructura administrativa, que técnicamente hablando jamás puede considerarse como presupuesto. A ello añade, que los cambios a la estructura de los distintos estamentos del Municipio de Panamá, entiéndase Consejo Municipal, Administración Alcaldía, Tesorería y Juntas Comunes, aunque éstas subsisten independientes de la estructura alcaldía, se da en fechas distintas durante el año y no siempre coinciden con la presentación del presupuesto, y los proponentes de las mencionadas modificaciones varía desde los Alcaldes, Honorables Representantes actuando como Concejales y el Tesorero Municipal, ello sin soslayar que es una facultad expresa de los Consejos poder crear y suprimir cargos municipales y determinar entre otras cosas sus funciones, tal como se enuncia en el Artículo 17 numeral 6 de la Ley 106 de 1973 reformada por la Ley 52 de 1984.

Dentro de ese orden de ideas, la Presidenta del Concejo Municipal afirma que el Director de Obras y Construcciones puede preparar el presupuesto de

funcionamiento e inversiones de su dirección al mismo nivel que el de la Alcaldesa y ello se basa en que cada años todas las direcciones de la Alcaldía, incluyendo al Despacho Alcaldicio, el Concejo, la Tesorería, y las Juntas Comunales preparan sus proyectos de inversiones y funcionamiento, proyecto este que es presentado en las vistas presupuestarias donde es discutido y al final ese conjunto de elementos pasan a integrar el proyecto de presupuesto municipal que es preparado, según la Constitución y la Ley 106 de 1973, por la Alcaldesa, y lo que se hace con este acuerdo sólo es reforzar lo anterior, pues hasta ahora cada año la Dirección de Obras y Construcciones Municipales presenta su proyecto a la vistas presupuestarias y no al Concejo directamente como quiere hacer ver la demandante, por lo que a su juicio, la atribución dada al Director de Obras dentro de las funciones establecidas por el acuerdo única y exclusivamente es un asunto reiterativo.

En cuanto a la supuesta violación al Artículo 45 de la Ley 106, opina que la misma disposición manifiesta como atribución de los Alcaldes nombrar y remover a los corregidores y demás funcionarios municipales "cuya designación no corresponda a otra autoridad"; en relación a ello manifiesta a qué autoridad se refiere, pues si únicamente hace referencia a aquellas que la ley le da el título de autoridad de policía, se estaría hablando entonces del Presidente, Gobernadores, Alcaldes y Corregidores, y por lógica consecuente se excluiría a los Representantes de Corregimiento, Concejales, Tesorero entre otros, mas si el espectro de comprensión del término autoridad abarca a éstos y aquellos, habría que preguntarse por qué razón excluir al Director de Obras y Construcciones por el sólo hecho de que dicha facultad se le concede mediante acuerdo.

Con respecto a la violación que se señala al artículo 123 de la Ley 106, considera que no puede efectuar mayores planteamiento, puesto que en libelo contentivo de la demanda, hace falta una página o varias de los argumentos del demandante, hecho este que igualmente advierte la Sala, razón por la que solicita no se tome en cuenta la supuesta violación.

Igualmente plantea la Presidenta del Concejo Municipal del Distrito de Panamá, que el propio Código Administrativo estatuye el hecho de que mediante acuerdo municipal se puede designar a la autoridad, que no es exclusivamente la de policía, que habrá de proveer los destinos públicos de que se trate. En ese sentido afirma, que se desconoce que los Concejos por disposición legal, están facultados para crear y suprimir cargos municipales, tal como el de Director de Obras y Construcciones Municipales, y asignarle las funciones que considera oportunas para el mejor desempeño de su labor y nos remite a la lectura del artículo 17 numeral 6 de la Ley 106. La Presidenta del Concejo Municipal del Distrito de Panamá, con relación a lo anterior, hace alusión a reciente fallo de 21 de marzo de 1997, donde se deniega solicitud de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 127 de 13 de agosto de 1996, dentro del Proceso de Nulidad presentado por la Alcaldesa del Distrito de Panamá, y se dejó sentado que el artículo 17 ordinal 6 dispone que es competencia exclusiva de los Concejos Municipales la función de "crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que disponga la Constitución y las leyes vigentes." Finalmente sostiene, en ese orden de ideas, que es falsa e insostenible la argumentación relativa al hecho de que al traspasar el Departamento Técnico Legal de Obras a la Dirección de Obras y Construcciones se violenta normas como el artículo 873 del Código Administrativo, y el Capítulo I del mismo código, y el Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996 sobre normas de construcción, dado que en primer lugar el Departamento Técnico Legal de Obras, que ahora se denomina Secretaría Técnica Legal, físicamente siempre ha estado en la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, y en segundo lugar las funciones de dicha secretaría únicamente sirven como una especie de funcionario instructor, tal cual ocurre con el Órgano Judicial y el Ministerio Público, quienes desempeñarán su labor de manera técnica ya que Obras y Construcciones es el ente técnico que sobre la materia de construcción y demás puede opinar con conocimiento de causa, pues a las finales es la Alcaldesa la que firmará las resoluciones que se dicten, cumpliéndose así con los preceptos del Código Administrativo y demás normas sobre policía, lo que evitará que la Alcaldesa se convierta en juez y parte.

III. La Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

Mediante la Vista Fiscal N° 449 de 9 de octubre de 1997, la Procuradora de la Administración emite concepto y coincide con los planteamiento esbozados por la parte demandante sólo en cuanto a que se declare nulo, por ilegal, el literal f, del Artículo Segundo y el Artículo Décimo Primero del Acuerdo N°50 de 6 de mayo de 1997, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, por ser violatorios del numeral 1° del artículo 45 y el artículo 123 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; la Procuradora de la Administración no concuerda con el resto de las violaciones alegadas.

IV. Decisión de la Sala.

Evacuados los trámites que por ley corresponden la Sala pasa a resolver la presente controversia con las siguientes consideraciones.

Observa la Sala que el Concejo Municipal del Distrito de Panamá expidió el Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, " Por el cual se reestructura la Dirección de obras y Construcciones Municipales, creando la Subdirección de Planificación y Fiscalización Urbana y la Subdirección de Obras y se traspasa a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales el Departamento Técnico Legal de Obras y Construcciones Municipales el Departamento Técnico Legal de Obras, adscrito actualmente a la Dirección de Legal y Justicia, y se le asignan funciones", con fundamento en lo dispuesto en el artículo 17 numeral 6, y el artículo 62 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973. Esas normas señalan expresamente que los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de funciones como la de crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, y también se faculta a los Municipios crear mediante Acuerdo Municipal, entre otros cargos, el de Agrimensor, o Inspector de Obras Municipales, Juez Ejecutor y cualquier otro cargo cuyas funciones serán determinadas por el Concejo, respectivamente.

Se procede, pues, a analizar los cargos de ilegalidad que se imputan al acto acusado, no sin antes señalar que mediante resolución de 7 de agosto de 1997, esta Sala decidió suspender provisionalmente los efectos del Acuerdo Municipal N° 50 de 6 de mayo de 1997, emitido por el Consejo Municipal, puesto que se consideró en aquella oportunidad, que el referido acto administrativo contradice en forma manifiesta lo previsto en la ley al oponerse a una norma jurídica de superior jerarquía (Ley 106 de 1973) acarreando un perjuicio notoriamente grave al ordenamiento jurídico.

Observa la Sala, que entre las disposiciones alegadas como infringidas, figuran el artículo 17 numeral 2, el artículo 45 numeral 1, y el artículo 124 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que en su conjunto hacen alusión a las etapas de formulación, elaboración y aprobación del presupuesto municipal, donde interviene el Alcalde como Jefe de la Administración Municipal, quien confecciona el presupuesto municipal en asocio con el Ministerio de Planificación y Política Económica, el cual es presentado ante el Concejo Municipal que es el ente encargado de estudiar, evaluar y aprobar el Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales. De ello se desprende entonces, que el Concejo al otorgarle al Director de Obras y Construcciones Municipales la atribución de preparar el presupuesto de funcionamiento e inversiones de esa dirección, no es con el fin de ir más allá de la norma legal, puesto que si se observa en sentido estricto el artículo 2° literal c) del Acuerdo N°50, se infiere que alude a la preparación del presupuesto de esa dirección, mas no a su presentación al Concejo Municipal que es una facultad privativa del Alcalde. Hay que tener presente, que en el proceso de elaboración del presupuesto municipal, por su naturaleza netamente administrativa, es claro que se requiera de la participación de todas y cada una de las direcciones o departamentos que conforman dicha entidad, toda vez que resulta ser el mecanismo más eficaz para la obtención de información y suplir de esta forma las necesidades más apremiantes de cada uno de ellos. Obtenida toda la información y una vez analizada la situación, se procede entonces, tal como lo ordena la norma, a la elaboración en sí del instrumento denominado "Presupuesto Municipal", donde se contabilizan los recursos y gastos anuales el cual será sometido a la consideración del Consejo Municipal por parte del Alcalde con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica. Se desestiman, pues, estos cargos.

La parte actora también aduce como violado el numeral 4 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, dado que en su opinión, la facultad concedida al Director de Obras y Construcciones de nombrar y destituir al personal subalterno de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, es una facultad exclusiva del Alcalde. En cuanto a ello, no coincide la Sala con lo planteado por el apoderado judicial de la Alcaldesa del Distrito de Panamá, puesto que el artículo 45 de la Ley 106 consagra como atribución de los Alcaldes, nombrar y remover a los Corregidores y demás funcionarios municipales "cuya designación no corresponda a otra autoridad". A juicio de la Sala, evidentemente esta norma hace alusión a las autoridades municipales que la misma ley señala en Título I°, sobre la Administración Municipal, llámese estos el Consejo Municipal, los Alcaldes, Los Tesoreros Municipales, y el Servicio de Auditoría adscrito a la Contraloría General de la República. Es claro, pues, que al ser creado el cargo por el Concejo en razón de la facultad que le confiere el artículo 17 numeral 3, es natural que le asigne funciones y entre éstas la de "nombrar y destituir el personal subalterno de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales", aun cuando dicho cargo haya sido creado mediante acuerdo. En relación a ello, vale destacar que entre las atribuciones del Consejo Municipal figura la de escoger y destituir a los Tesoreros Municipales, los cuales a su vez, poseen dentro de sus facultades, "la de nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería (Ver artículo 57 numeral 15). Nada obsta entonces, que el Director de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales tenga entre su funciones la de "nombrar y destituir", precisamente cuando se trata de personal adscrito a esa dirección pues son cargos creados por el Consejo Municipal, tal como lo dispone la norma. Se desestima este cargo.

En cuanto a la violación que se alega al artículo 123 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, donde se señala el ejercicio financiero desde el 1° de enero al 31 de diciembre de cada año calendario e igualmente se señala la vigencia del período anterior en el evento que así lo estime el Consejo Municipal, a juicio de la parte actora es directa, pues existe una incongruencia jurídica al asignarle funciones presupuestarias al Director de Obras y Construcciones para ejecutarlas respecto del futuro presupuesto de 1998 y al Director de Planificación y Presupuesto se le señala que debe ejecutarlas respecto al Presupuesto de 1997, pero también porque se incurre en una modificación al presupuesto vigente contenido en el Acuerdo N° 216 de 20 de diciembre de 1995. En cuanto a este cargo, la Sala coincide con lo planteado por la Procuradora de la Administración en que la violación es evidente, dado que mediante el Acuerdo Municipal N° 50 de 6 de mayo de 1997, se introducen una serie de modificaciones a la estructura administrativa de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales que debían ser incluidas en el anteproyecto del presupuesto para el año 1997. No obstante, este anteproyecto no fue aprobado, razón por la que al momento de la expedición del Acuerdo N° 50, estaba aún vigente de pleno derecho el presupuesto de rentas y gastos para el año 1996. Queda claro entonces, que hasta tanto no sea aprobado el nuevo presupuesto, no podrá esa corporación municipal introducirle modificaciones o alteraciones; criterio similar sostuvo esta Sala en sentencia de 18 de junio de 1997.

También se señalan como violados los artículos 770, 863 y 873 del Código Administrativo ya citados, lo que en opinión de la parte actora se produce cuando se faculta al Director de Obras y Construcciones para nombrar y destituir a todo el personal subalterno de esa dirección siendo esta una facultad privativa del Alcalde, aparte de que se faculta al Director de Obras para instruir y al mismo tiempo decidir sobre las infracciones a las normas de construcción contenidas en el Código Administrativo, Título III, Capítulo I. En cuanto a esas violaciones alegadas, la Sala comparte los argumentos esbozados por la Procuradora de la Administración dado que en efecto, los planteamientos de la parte actora están dirigidos a cuestionar las atribuciones que posee la Secretaría Técnica Legal de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales y en el acuerdo municipal que se acusa no se incluyen dichas atribuciones, pues, como esta Secretaría asume las funciones del Departamento Técnico Legal de Obras, antes adscrito a la Dirección Legal, éstas están previstas en otras disposiciones; en esta oportunidad sólo se demanda la nulidad del acuerdo N°50 de 6 de mayo de 1997, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá y en su artículo noveno sólo se enuncia el traspaso del Departamento Técnico Legal de Obras a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales y se le cambia el nombre a Secretaría

Técnica Legal. Se desestiman estos cargos.

Finalmente, con respecto a los artículos 149 y 151 de las normas generales de administración presupuestaria de la Ley 65 de 24 de diciembre de 1996, opina el apoderado judicial de la parte demandante, que han sido violentadas ya que el Director de Obras y Construcciones no debe preparar el presupuesto de la dirección a su cargo "sin tomar en cuenta las decisiones operativas administrativas y financieras del Municipio y que en la creación de los cargos de Subdirector de Planificación y Fiscalización Urbana y Subdirector de Obras y Construcciones Municipales, "no se tomó en consideración que dentro del presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Panamá vigente, no se puede realizar erogación, pues, no existe". La violación alegada al artículo 149 de la Ley 65 de 24 de diciembre de 1996, por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1997, a juicio de la Sala no se ha producido, ya que reiteramos que para la elaboración del presupuesto, previo a su confección y presentación por parte del Alcalde ante el Concejo Municipal, se requiere de la convergencia de información que indique las necesidades de cada dirección o departamento. En cuanto al artículo 151 de la misma ley, por estar relacionado con el concepto de la violación al artículo 123 de la Ley 106 de 1973, cuya violación fue probada, la Sala se abstiene de efectuar mayores consideraciones.

Por todo lo antes anotado, la Sala es del criterio que solo procede declarar la ilegalidad del artículo décimo primero del Acuerdo N° 50 donde expresamente se señala que "la Dirección de Planificación y Presupuesto Municipal deberá incluir en el anteproyecto de Presupuesto Municipal para el año 1997 las partidas presupuestarias necesarias para la efectiva ejecución del presente Acuerdo."

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL el artículo décimo primero del Acuerdo N° 50 de 6 de mayo de 1997, por el cual se reestructura la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, creando la Subdirección de Planificación y Fiscalización Urbana y la Subdirección de Obras y traspasa a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales el Departamento Técnico Legal de Obras, adscrito actualmente a la Dirección de Legal y Justicia, y se le asignan funciones y NO ACCEDE a las otras declaraciones pedidas en la demanda.

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese En la Gaceta Oficial.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO

Secretaria Encargada

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO OLMEDO ARROCHA EN REPRESENTACIÓN DE LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL N° 11 DE 3 DE FEBRERO DE 1998, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DÍAZ. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Olmedo Arrocha, actuando en nombre y representación de la señora **MAYIN CORREA**, Alcaldesa del Distrito de Panamá, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso-administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo Municipal N° 11 de 3 de febrero de 1998**.

En la parte final de su libelo, el licenciado Arrocha pidió a los