

Construcciones, S. A. (SEDECO) para administrar las gasolineras de La Boca y Paraíso por el término de tres años, ha dejado de existir jurídicamente toda vez que tenía como fecha de expiración el 30 de septiembre de 1982.

En cuanto a que el Contrato N° 30 de 2 de septiembre de 1983 celebrado por el Ministro de Hacienda y Tesoro y Estaciones Soberanas, S. A., para administrar y operar las gasolineras de La Boca y Paraíso por un período de 8 años, y que a juicio de la parte actora hubo extralimitación de funciones al modificar el término de duración del mismo habida cuenta que es una prórroga del Contrato N° 07-AL-79 de 28 de septiembre de 1979, estima la Sala que no le asiste la razón a la parte demandante, puesto que lo que se efectuó fue una nueva contratación como se observa en el informe explicativo de conducta rendido por el Ministro de Hacienda y Tesoro el 7 de agosto de 1992, y del cual se infiere que el entonces Ministro de Hacienda y Tesoro estaba plenamente facultado para suscribir dicho contrato, para determinar la cantidad de años de duración del mismo, y en caso de prórroga, se reservara el derecho de realizar un nuevo contrato con nuevos concesionarios.

Finalmente, observa la Sala que en el informe rendido por el Director Jurídico a.i. del Ministerio de Hacienda y Tesoro mediante Nota N° 103-01-137-DJ de 5 de julio de 1993, se dio contestación al auto de 31 de mayo de 1993 expedido por el Magistrado Sustanciador, y en el cual se corrobora que el tiempo de duración del Contrato N° 30 de 2 de septiembre de 1983 fue por un período de ocho años contados a partir del 1° de octubre de 1983, por lo que el 1° de octubre de 1990 venció el término del mismo, y también señala, que no existe constancia de prórroga del mismo tal como se infiere de la lectura de la nota adjunta N° 112-174-93-DABAC de 29 de junio de 1993, expedida por el Director Ejecutivo de la Administración de Bienes del Área Canalera del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

De todo lo anterior se colige que la Sala debe de abstenerse de todo pronunciamiento sobre la pretensión del actor, toda vez que ha desaparecido el objeto sobre el cual tendría que pronunciarse por haberse producido el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

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 en torno al acto contenido en la Nota de 27 de agosto de 1979 emitida por el Comité Ejecutivo por la Autoridad del Canal de Panamá, el Contrato N° 07-AL-79 de 28 de septiembre de 1979 suscrito por el Director General de la Autoridad del Canal de Panamá y el Contrato N° 30 de 2 de septiembre de 1983 suscrito por el Ministro de Hacienda y Tesoro, ha operado el fenómeno jurídico denominado SUSTRACCIÓN DE MATERIA.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MORA. (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA SOLÍS, ENDARA, DELGADO Y GUEVARA, EN REPRESENTACIÓN DE LA UNIÓN NACIONAL DE CENTROS EDUCATIVOS PARTICULARES, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN EJECUTIVA N° 1 DE 5 DE ENERO DE 1973, DICTADA POR EL ÓRGANO EJECUTIVO Y EL RESUELTO N° 1651 DE 15 DE OCTUBRE DE 1982. MAGISTRADO PONENTE: DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ. PANAMÁ, SEIS (6) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

La asociación Unión Nacional de Centros Educativos Particulares, ha presentado, por intermedio de su apoderado judicial especial, la firma de abogados Solís, Endara, Delgado y Guevara, demanda

contencioso administrativa de nulidad, con el objeto de que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Ejecutiva N° 1 de 5 de enero de 1982 expedida por el Ministerio de Educación y para que se hagan otras declaraciones.

El acto impugnado surge como consecuencia de que el Ministerio de Educación reglamenta el aumento de las matrículas y otros servicios prestados por los colegios particulares.

La parte demandante alega que la resolución impugnada viola en concepto de interpretación errónea e indebida aplicación los artículos 72 Y 73 de la Ley 47 de 1946; asimismo y además por violación directa el artículo 90 del decreto N° 26 de 16 de enero de 1954, y solamente por violación directa los artículos 337 y 338 del Código Civil y el artículo 14 de la Ley 47 de 1946 Orgánica del Ministerio de Educación.

El Procurador de la Administración contestó la demanda mediante la Vista N° 371 de 12 de agosto de 1993 y emite el criterio siguiente:

Al examinar con detenimiento cada una de las normas transcritas, así como cada una de las restantes de la Ley Orgánica de Educación, observamos que tal como ha manifestado la demandante, ninguna de ellas autoriza al Ejecutivo para intervenir o regular lo concerniente al régimen económico o financiero de las escuelas o colegios particulares.

Por el contrario, determinan expresamente las materias que están sujetas a la aprobación de dicho Ministerio.

... Por otro lado, subsiste el ineludible problema de la imposibilidad de reglamentar una ley por vía de un resuelto Ministerial o de una Resolución Ejecutiva, ya que como se ha advertido en autos, ello corresponde al Ergan Ejecutivo (al Presidente y el Ministerio del Ramo), por medio de decretos Ejecutivos y en ejercicio de la potestad reglamentaria. Así lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia, Pleno ..."

Asimismo, el Procurador de la Administración cita los comentarios de Guillermo González Charry (Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho administrativo, 2a. ed. Librería Jurídica Wilches. Bogotá 1987. pág. 234):

"En ejercicio del poder reglamentario el Ejecutivo no puede dictar una disposición que viole la ley, no sólo la que se pretende reglamentar, sino una cualquiera. La función de reglamentar es hacer eficaz, efectiva, pero nada más que eso. De ahí, que **introducir so pretexto de reglamentación normas nuevas, preceptos que no se desprenden conforme a la naturaleza de las cosas, de las disposiciones a los ciudadanos, más allá del contenido intrínseco de la ley, implica un acto exorbitante, una extralimitación de funciones que constituye una clara violación de la voluntad legislativa.**"

En este orden de ideas, cabe agregar lo señalado por esta Sala en el auto con fecha de 1° de febrero de 1991 sobre los actos administrativos;

"la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico".

El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos:

"la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del

ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación- por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate.

... Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en dicha estructura la Constitución. Esta es la única forma de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y en ese sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 12 de nuestro Código Civil. Del texto del artículo 12 de nuestro Código Civil, que señala que cuando exista incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, debe preferirse aquélla, debe entenderse que las leyes y actos de menor jerarquía deben ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución. Este principio se deriva de dicha norma y tiende a asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de todo el ordenamiento jurídico."

En este orden de ideas, la Corte Suprema expresó:

"... el artículo 90 de la Constitución señala que el Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos, y en el párrafo final de dicho artículo se dispone que "la ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular" (subraya la Sala).

De la norma constitucional antes transcrita debe entenderse que, como regla general, lo concerniente a la educación particular debe ser reglamentado mediante un acto de carácter legislativo y no mediante actos administrativos. Debe entenderse, por supuesto, que el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Educación, puede reglamentar una ley que regule asuntos relacionados con la educación particular, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional. También es permisible que quien tenga a su cargo el Ministerio de Educación pueda reglamentar algunos aspectos de la educación particular si se encuentra expresamente autorizado por la ley.

En el caso que nos ocupa el artículo 72 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, faculta al Ministerio de Educación para impartir su aprobación previa a los planes de estudios, los programas de enseñanza y la organización de las instituciones de educación particular. Asimismo, el artículo 74 dispone que las instituciones docentes de carácter particular para poder funcionar deben llenar diversos requisitos los cuales se refieren a personal idóneo, someter a la aprobación del Ministerio el prospecto contentivo de su organización, planes de estudios y programación de enseñanza y, por último, disponer de local apropiado.

La Sala, sin embargo, no observa disposición legal alguna que faculte al Órgano Ejecutivo o al Ministerio de Educación para establecer un control de precios sobre los servicios educativos que presten los establecimientos docentes de carácter particular. Esta medida, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución, debe ser prevista por la ley y no puede ser creada mediante actos administrativos en forma autónoma y sin autorización legal expresa y previa.

Pues bien, la Sala en el auto de 1º de febrero de 1991 emitió su opinión en el presente caso y no encuentra motivo alguno para variarlo, por lo que se concluye que no puede el Órgano Ejecutivo, a través de la resolución impugnada pretender regular una materia objeto de un acto legislativo; el Órgano Ejecutivo sólo podría reglamentar y establecer un control de precios sobre la matrícula y otros servicios que presten los establecimientos de educación

particular si existe una norma legal que expresamente lo faculte para ello.

En mérito de lo anteriormente expuesto considera la Sala que el Ministerio de Educación mediante el Resuelto N° 1651 de 15 de octubre de 1982 y el Órgano Ejecutivo mediante la Resolución ejecutiva N° 1 de 5 de enero de 1973 ha pretendido reglamentar materia que corresponde al Órgano legislativo, por lo que esta Sala debe acceder a las pretensiones del demandante.

Una vez visto que las resoluciones impugnadas violan las disposiciones examinadas (artículos 72 y 74 de la Ley 47 de 1946), está demás un mayor análisis sobre las otras violaciones alegadas por la parte actora.

En consecuencia la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que son ilegales y, por tanto, son nulos el Resuelto N° 1651 de 15 de octubre de 1982 emitido por el Ministerio de educación y la Resolución Ejecutiva N° 1 de 5 de enero de 1973 proferido por el Órgano Ejecutivo.

Notifíquese.

(fdo.) DÍDIMO RÍOS VÁSQUEZ  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MORALES (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ANAIS BOYD DE GERNADO  
Secretaria Encargada

==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==xx==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA SUCRE, ARIAS, CASTRO Y REYES, EN REPRESENTACIÓN DE ADMINISTRADORA INTERNACIONAL DE CEMENTERIOS, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL N° 56 DE 9 DE OCTUBRE DE 1990, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, TRECE (13) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense SUCRE, ARIAS, CASTRO Y REYES, actuando en nombre y representación de ADMINISTRADORA INTERNACIONAL DE CEMENTERIOS, S. A., ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el impuesto anual de 0.50 por metro cuadrado disponible para inhumaciones (Rta. 1125-63-00) que deben pagar los cementerios privados, establecido en el Acuerdo Municipal N° 56 de 9 de octubre de 1990, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, por ser violatorio del ordinal 14° del artículo 75 y el ordinal 8° del artículo 17, ambos de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.

Admitida la presente demanda, se corrió en traslado al señor Procurador de la Administración y se solicitó al Presidente del Consejo Municipal de Panamá que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

En dicho informe la Presidente del Consejo Municipal solicitó que se ordenara el cese del procedimiento por sustracción de materia, porque el Acuerdo Municipal N° 56 de 9 de octubre de 1990, que establece el impuesto impugnado, fue derogado en todas sus partes por el Acuerdo Municipal N° 99 de 23 de septiembre de 1992.

En igual sentido se expresa el señor Procurador de la Administración, mediante la Vista Fiscal N° 5 de 4 de enero de 1994.

Evacuados los trámites de Ley, y estando el presente proceso en situación de resolver, la Sala observa que, tal como lo afirman las partes, en el mismo se ha configurado el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, ya que el Acuerdo Municipal N° 56 de 9 de octubre de 1991 que establece el gravamen cuya declaratoria de