

aplicación en el área del código de zona anterior, es decir, la EM2 la cual fue aprobada en el Resuelto N°14 de 14 de enero de 1997. Por lo tanto, de proseguir las labores de construcción del proyecto habitacional de El Cangrejo, el mismo deberá someterse a las condiciones establecidas para el área de tolerancia en densidad RM2, hasta tanto que la Sala determine la legalidad o ilegalidad del citado cambio de zona establecido en el acto impugnado.

Es necesario señalar que esta medida precautoria no debe considerarse un pronunciamiento adelantado de esta Sala en relación a la pretensión de fondo del recurrente, ya que sólo al resolverse la controversia se determinará la legalidad o ilegalidad del acto impugnado.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos del Resuelto No. 123 de 20 de mayo de 1998, proferido por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.
(fdo.) JANINA SMALLL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA ADA VERGARA, EN REPRESENTACIÓN DE LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 61, DE 28 DE ABRIL DE 1998, EXPEDIDA POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SIETE (7) DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL (2000).

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

VISTOS:

La licenciada Ada Vergara, actuando en nombre y representación de la ex-Alcaldesa del Municipio de Panamá, señora Mayín Correa, interpuso demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998, emitida por el Consejo Municipal del mencionado distrito.

En la demanda descrita se incluyó una solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado, a la que la Sala accedió decretando la suspensión del mismo, por medio de auto fechado el 5 de febrero de 1999, porque el acto impugnado infringe ostensiblemente el artículo 114 de la Ley 106 de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984, en virtud de que el Consejo Municipal no está facultado para suspender los pagos que debe hacer la Tesorería Municipal de acuerdo con las reglas y métodos establecidos por la Contraloría General de la República (Cfr. foja 59).

I. Contenido del acto impugnado.

Mediante la Resolución No. 61, fechada el 28 de abril de 1998, el Consejo Municipal de Panamá ordenó al Tesorero de ese Municipio que no pagara las publicaciones aparecidas en diarios de la localidad, el día 28 de abril de 1998, mandadas a publicar por la Administración alcaldicia, ya que las mismas van "...en contra de los Honorables Concejales". (foja 1).

II. Disposiciones legales que se estiman violadas y el concepto en que lo han sido, según la demandante.

La parte actora asegura que el acto administrativo impugnado es violatorio de los artículos 3, 42 y 114 de la Ley 106 de 1973, reguladora del régimen municipal, tal cual ha quedado al ser modificada por la Ley 52 de 1984.

La primera de dichas disposiciones es del siguiente tenor literal:

"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".

Afirma la parte que demanda que la infracción se ha producido de manera directa por comisión, ya que esta norma programática constituye el fundamento del Estado de Derecho, y significa que las autoridades no pueden exceder el límite de sus atribuciones; y es el caso que el Consejo Municipal, haciendo uso de su competencia para dictar Acuerdos y Resoluciones, ampara al Señor Tesorero para que no realice una acción de pago legítima de una deuda contraída por el Municipio cumpliendo con los procedimientos legales desarrollados en la Ley 56 de 1995 y el Decreto Ejecutivo No. 18 de 25 de enero de 1996 referentes a las contrataciones públicas.

La demandante narra cómo el Consejo Municipal ha improbadado una serie de proyectos de contratos municipales para la construcción de obras, lo que afecta el desarrollo del Municipio, además de dilatar y entorpecer la ejecución de proyectos, para ocasionar que las obras que realiza la Alcaldesa queden como proyectos frustrados, inconclusos o a medio hacer (Cfr. fojas 46-50).

La segunda norma legal que se invoca violada es el artículo 42, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 42: Los Concejos adoptarán por medio de resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley".

A juicio de la impugnante, la infracción se ha producido de manera directa por omisión, ya que conforme a la materia los actos que emite el Concejo pueden ser Resoluciones o Acuerdos Municipales. Estos tienen incidencia general y regulan la vida jurídica de los distritos, mientras que las resoluciones son decisiones de carácter particular o personal. Añade que disponer mediante una resolución que no se pague las publicaciones aparecidas en diarios de la localidad el día 28 de abril de 1998, es una reglamentación de carácter general, porque afecta a varios medios de comunicación, sin hacer referencia a uno en especial. (Cfr. foja 51).

El tercer artículo que se se estima violado es el 114 de la Ley 106 de 1973, que preceptúa lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 114: Las cuentas y los cheques sobre gastos municipales serán librados y pagados de acuerdo con las reglas o métodos establecidos por la Contraloría General de la República de conformidad con el ordinal 8o. del artículo 240 de la Constitución Política de la República".

La demandante señala que este precepto fue infringido de modo directo por comisión, ya que esta norma al igual que el artículo 134 de la Ley 106, como los artículos 5,6 y 7 del Código Fiscal, obligan a los Concejos para que en la expedición de Acuerdos y Resoluciones relacionados con la hacienda municipal se ajusten a los procedimientos que establezca la Contraloría General de la República.

Afirma que las contrataciones menores efectuadas por el Municipio para la publicación aparecida en los diarios el día 7 de abril de 1997 se hicieron

cumpliendo el procedimiento que prevé el Capítulo segundo del Decreto No. 18, de 25 de enero de 1998, porque su monto es menor de B/. 10,000.00. Además, se procedió conforme los artículos 7 y 15 del referido decreto a la elaboración de la orden de compra respectiva (Ver foja 52).

A su juicio, las cuentas y cheques para el pago de las deudas con los medios de comunicación no pueden seguir retenidos en Tesorería Municipal, porque ello viola directamente el artículo 114 antes copiado. Agrega que el Concejo ha cometido extralimitación de funciones y desviación de poder. (foja 53).

II. Informe explicativo de conducta rendido por el Consejo Municipal de Panamá.

En informe explicativo de conducta que reposa de fojas 66 hasta la 70 de los autos, el Consejo Municipal narra las razones de su actuación, que en lo medular consisten en que la emisión de la resolución impugnada no fue producto de un procedimiento inadecuado respecto a la contratación de las publicaciones a que se ha hecho alusión, sino que se funda en el contenido tendencioso y mal intencionado de cuestionar hasta el grado de señalar a los concejales como "cómplices por omisión de una acción delictiva", cosa que no puede ser tolerada (Cfr. foja 67).

El Concejo considera que bajo ningún concepto debió suspenderse los efectos de la Resolución No. 61, porque ello es darle oportunidad a la Administración Alcaldía para que "continúe con su campaña de insulto e infundios" contra esa Cámara Edilicia.

Respecto de la alegada violación del artículo 3 de la Ley 106 de 1973, rebate la misma expresando que ésta es una disposición de tipo programático no susceptible de ser violada por dicha característica.

Según afirma, el artículo 42 tampoco ha sido transgredido por el acto acusado porque la Resolución de marras no tiene carácter general, ya que "de ser general tendría que haberse dispuesto que no se pagaría ninguna publicación a ningún medio a partir de la fecha sin importar que tal publicación señalara a cualquier persona, dependencia municipal o informara de alguna noticia municipal de interés y en este caso se hubiese necesitado expedir tal disposición mediante acuerdo municipal y no por medio de una resolución" (foja 68).

Respecto al artículo 114 que se afirma fue transgredido, el Concejo expresa que no se ha desconocido el contenido de esta norma, porque nadie ha manifestado que se ha incumplido el procedimiento o trámites para que las cuentas y cheques sobre gastos municipales sean debidamente librados. Reitera que se trata de materias distintas porque la Resolución No. 61 se produjo por noticias infundadas, calumniosas y mal intencionadas de parte de la Alcaldesa y no por trámite alguno para la publicación de información o pago de cheque.

El Concejo agrega que si no tiene competencia para emitir una resolución como la impugnada, mucho menos la tiene la Alcaldesa para utilizar fondos municipales en esta clase de publicidad.

Por último, el Cuerpo Colegiado pide el rechazo de la demanda y el levantamiento de la suspensión provisional de la Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998 (Cfr. fojas 69-70).

IV. Opinión jurídica de la Procuraduría de la Administración

Por medio de Vista Fiscal No. 237, de 27 de mayo de 1999, la Procuraduría de la Administración dio contestación al traslado de la presente demanda, enmarcando su actuación en interés de la Ley, de acuerdo al artículo 348, numeral 1, del Código Judicial.

Opina la Procuradora de la Administración que los cargos de infracción contra los artículos 3 y 42 de la Ley 106 de 1973 no deben prosperar. El primero

porque es una norma de tipo programático que no puede ser vulnerado según jurisprudencia de la Corte Suprema, y el segundo porque, a su juicio, la Resolución acusada de ilegal no tiene carácter general (Cfr. fojas 74-75).

Respecto del tercer cargo de violación contra el artículo 114 de la Ley 106 de 1973, considera que sí tiene fundamento jurídico, porque en autos existen pruebas de la aprobación por parte de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, que refrendó la contratación de los servicios de varios medios de comunicación. Además, porque el Consejo Municipal no está facultado para ordenar la suspensión de pagos que debe realizar la Tesorería Municipal, de conformidad con las reglas y métodos que establezca la Contraloría General de la República, los cuales fueron cumplidos.

Por lo anterior, la Agencia del Ministerio Público recomienda a la Sala que declare la nulidad de la Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998, emitida por el Consejo Municipal de Panamá.

V. Consideraciones y decisión de la Sala.

La Sala procede a pronunciarse sobre el fondo de la presente demanda de nulidad, previas las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

La demandante alega que la Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998, del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, ha violado los artículos 3, 42 y 114 de la Ley 106 de 1973, orgánica del régimen municipal.

En cuanto a la infracción del artículo 42, esta Alta Corporación de Justicia estima que no tiene fundamento jurídico, por cuanto si bien es cierto la Resolución objeto de impugnación no alude en específico a un medio de comunicación social, la orden de suspensión dirigida al Tesorero de las arcas municipales para que no hiciera los pagos a las empresas respectivas por los servicios de publicidad prestados, no tiene los efectos de un acto administrativo de alcance general.

Los actos jurídicos que el artículo 38 de la Ley 106 faculta al Consejo Municipal para emitir, con el propósito de regular la vida jurídica de los Municipios, son Acuerdos y Resoluciones. Estos actos administrativos son de forzoso cumplimiento tan pronto sean promulgados. El artículo 42 que se afirma violado se refiere a las resoluciones como aquellas decisiones que "no sean de carácter general".

La Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998, no tiene efectos jurídicos de alcance general ya que dispone ordenar al Tesorero Municipal que "...no pague las publicaciones aparecidas en los diarios de la localidad el día lunes 27 de abril de 1998...". Esta Resolución aún cuando expresa que la prohibición afecta a varios "diarios de la localidad" sólo se refiere a aquellos publicados en un día específico.

En un caso similar al examinado, esta Sala se pronunció mediante sentencia de 28 de junio del presente año, expresando que la resolución emitida por el Consejo Municipal capitalino no tiene alcance general sino que consiste en "una orden dirigida al Tesorero Municipal".

Como a juicio de la Sala este cargo no tiene sustento legal, debe desestimarse.

En atención a la alegada violación del artículo 114 de la Ley 106 de 1973, esta Corporación de Justicia estima probado el cargo por las mismas razones expresadas en la sentencia de 28 de junio citada, en la cual al respecto manifestó lo siguiente:

"El actor alega que con dicha medida se violentó el contenido del artículo 114 de la Ley 106 de 1973, el cual como hemos visto

establece que las cuentas y los gastos municipales serán librados y pagados de acuerdo con las reglas y métodos establecidos por la Contraloría General de la República.

De lo anterior se infiere que es a la Contraloría General de la República a quien le corresponde establecer las reglas y los métodos conforme a los cuales deben ser libradas y pagadas las cuentas y los gastos municipales.

En el caso que nos ocupa, -agrega el fallo- la parte demandada, es decir el Consejo Municipal de Panamá, no ha logrado demostrar que las cuentas municipales relativas al pago de publicidad hayan sido libradas en contravención de las reglas y métodos establecidos por la Contraloría General de la República, en consecuencia mal podía el Consejo ordenar al Tesorero Municipal que suspendiese el pago de las mismas.

Esta Superioridad ya ha señalado que el Consejo Municipal no puede suspender los pagos que la Tesorería Municipal debe hacer, siempre que dichos pagos cumplan con las normas y reglas establecidas por la Contraloría General de la república y los demás requisitos establecidos por la Ley (Ver auto de 5 de febrero de 1999 y de 8 de junio de 1999)."

En relación con la infracción del artículo 3 de la Ley 106 de 1973 por la Resolución No. 61, de 28 de abril de 1998, que obliga a las autoridades municipales a cumplir y hace cumplir la Constitución y las Leyes de la República, enunciado que es una clara emanación del principio constitucional de la misma naturaleza que establece el artículo 17 de la Carta Magna, la Sala estima que la infracción de la misma ha ocurrido, a pesar de ser una norma legal de contenido programático porque está relacionada con la violación del artículo 114 de la citada Ley, que consagra la obligación de pagar los gastos municipales de acuerdo con lo normado por la Contraloría General de la República.

Según jurisprudencia abundante de la Corte Suprema de Justicia, las normas programáticas, que por poseer un contenido finalístico dependen de su debida implementación, sólo pueden ser violadas si dicho conculcamiento dice relación con alguna o algunas otras normas legales que consagren derechos u obligaciones efectivamente exigibles. Este es el caso del artículo 114 violado en relación con el artículo 3 señalado, que por ende, ha sido también infringido.

Los anteriores razonamientos impelen a estimar probada la pretensión de nulidad de la demanda analizada.

En consecuencia, la Sala Tercera 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 No. 61, de 28 de abril de 1998, emitida por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ALEJANDRO FERRER, EN REPRESENTACIÓN DE ELEKTRA NORESTE, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 7, DE 9 DE MARZO DE 1999, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SIETE (7) DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL