

"Por el cual se reforma el Acuerdo N° 8 de 27 de marzo de 1979", que contiene el Reglamento Interno del Consejo Municipal de Panamá, es importante señalar que jurídicamente tal petición es improcedente, porque en las demandas contencioso administrativas de nulidad de derechos objetivos, sólo procede declarar la ilegalidad del acto acusado, restableciéndose así el orden jurídico, sin agregar ninguna otra declaración, salvo que se trate de dictar nuevas disposiciones, en reemplazo de las acusadas de ilegalidad.

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 QUE ES ILEGAL el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, "Por el cual se fija estipendio por asistencia a las Comisiones de Trabajo del Consejo Municipal de Panamá", y niega el resto de la pretensión de la recurrente.

Notifíquese y Publíquese.

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

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

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. OLMEDO ERASO ADAMES, EN REPRESENTACIÓN DE MARITZA ESTELA JURADO DE HERRERA PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 47 DE 27 DE AGOSTO DE 1993 Y EL ACUERDO N° 5 DE 14 DE FEBRERO DE 1995, EMITIDOS POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, CINCO (5) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El Lcdo. Olmedo Eraso Adames, actuando en representación de MARITZA ESTELA JURADO DE HERRERA, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto de que se declare nulo por ilegal el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, emitidos por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaración de ilegalidad del Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, mediante el cual se interpretó erróneamente el artículo 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, y alegremente por error inexcusable reglamenta el uso de servidumbre públicas dentro de la Jurisdicción del Distrito de San Miguelito. Se solicita igualmente se declare la nulidad del Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, mediante el cual se omite acudir al Juicio de Expropiación exigido por el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 y, se declara la extinción del uso de servidumbre pública, infringiendo literalmente dichos preceptos legales y, por tanto, se han violado los legítimos derechos de su poderdante. Finalmente, y como consecuencia de las declaraciones anteriores, se solicita que la Sala reconozca la legitimidad sobre las mejoras construidas de buena fe y que fueron adquiridas mediante el proceso de edificaciones de terreno ajeno, establecido por el Código Procedimental patrio, por lo tanto se considera de propiedad privada y se devuelve a sus propietarios las mejoras que le fueron expropiadas.

I. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA PARTE ACTORA:

El apoderado judicial de la parte actora fundamenta su solicitud en los siguientes términos:

PRIMERO: Apartándose del querer de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, que regula el régimen municipal, el 27 de agosto de 1993; El Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito dictó el Acuerdo N° 47, por medio del cual se intenta reglamentar el uso de las servidumbre públicas, en virtud de que personas que vieron beneficiadas con el derecho de uso de servidumbres públicas, vendieron y arrendaron las mejoras o edificaciones de buena fe construidas sobre las mismas.

SEGUNDO: Dentro de los mencionados Acuerdos N° 47 entre otras cosas se expone que la persona que obtenga un permiso para el uso de una servidumbre pública, no puede vender, ni arrendar las mejoras que sobre ella (servidumbre) construya. Quien lo haga perderá inmediatamente el derecho otorgado de dicho bien y las mejoras revertirán al Municipio quien podrá a su entera discreción otorgarle el permiso de uso de servidumbre a la persona que sobre ella tenga actualmente un negocio.

TERCERO: A consecuencia de lo anterior, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, presidido por el señor Felipe A. Cano González, mediante Acuerdo N° 54 y al margen de la ley, decretó la extinción del derecho de uso de servidumbre para todas aquellas personas que habiendo sido autorizadas para usarlas la vendieron o arrendaron y a su vez,, autoriza a la Tesorería Municipal para que proceda a las cancelaciones de las servidumbres correspondientes, y previo inventario detallado, incorpore al patrimonio municipal todas las mejoras o edificaciones que fueron construidas sobre las servidumbres. La Tesorería Municipal queda entonces autorizada para administrar directamente las servidumbres y sus mejoras; así como para aplicar, con probables favoritismos, el artículos segundo del Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993, de común acuerdo con el despacho del señor Alcalde, lo que puede constituir la manifestación de discriminación en la asignación de dichos inmuebles, creando con esto posibles fueros o privilegios.

CUARTO: Que con la aplicación de estos acuerdos se está ocasionado daños y perjuicios a los propietarios de las edificaciones construidas sobre servidumbre municipal, ya que al considerar el Municipio éstas mejoras construidas como bienes inherentes a la servidumbre, estima el mismo, que son de su entera propiedad, lo que ha violentado el normal cumplimiento de toda una serie de contrataciones comerciales, que datan algunas de muchos años y otras contraídas mucho antes de que se emitiera el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993, que pretende reglamentar el uso de las servidumbres públicas.

QUINTO: Que la supuesta reglamentación de las servidumbres públicas se dio de manera inconsulta y por las vías de hecho, puesto que nunca se investigó ni se siguió el procedimiento administrativo, todo esto, con el único fin de crear una confabulación entre los administradores y los administrados, ya que ni la administración anterior como la presente, se tomó la tarea de publicar en la Gaceta Oficial el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993, que es de carácter general, por lo que dicho acto carece de eficacia, y al querer

aplicarlo de manera restrictiva y a espaldas del procedimiento legal establecido se atenta contra el orden legal, lo que produce la anulabilidad de dicho acto."

En cuanto a las disposiciones alegadas como infringidas, la parte actora aduce como violados el artículo 3 de la Ley 57 de 1946, "Sobre los Juicios de Expropiación" y los artículos 3, 17 numeral 22 y 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973. El texto de dichas disposiciones legales es el siguiente:

"ARTÍCULO 3: Cuando el Estado necesite en todo o en parte una finca de propiedad particular para una obra de utilidad pública o de beneficio social, llamará al propietario y le notificará el propósito del Gobierno, a fin de señalar, de mutuo acuerdo, el precio razonable de la misma. Si el propietario y el representante del Gobierno no llegasen a convenir en el valor de la propiedad, la Nación promoverá el juicio de expropiación correspondiente, En caso de necesidad urgente al tenor del artículo 49 de la Constitución el Gobierno procederá a tomar posesión del bien inmediatamente.

Ocupado ya el bien y convenido el precio con el propietario, la Nación o el Municipio, según el caso, efectuarán los pagos en los términos del convenio o sentencia, según proceda."

"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, las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria o administrativa."

ARTÍCULO 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

22. Dictar medidas a fin de proteger a las personas y las cosas."

ARTÍCULO 105: Los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse de ninguna forma."

En cuanto al concepto de la violación de las normas antes citadas, el apoderado judicial de la parte actora afirma que el artículo 3° de la Ley 57 de 1946, "Sobre los Juicios de Expropiación", fue violado, pues, en ningún momento se les notificó a los posibles afectados con la aplicación de los actos demandados, el por qué se les sancionaba con la expropiación de los bienes inmuebles; a ello añade que el Consejo Municipal no es el órgano competente, según dicha disposición, para ordenar la expropiación de las estructuras o mejoras construidas **bona fide** sobre servidumbre municipal, con el debido permiso de construcción por parte del Municipio con el reconocimiento judicial, y sin más limitación que para la creación de negocios. Con relación a los artículos 3, 17 numeral 22 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sostiene que fueron violados, por cuanto el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito interpretó erróneamente el impedimento fundamental señalado en el artículo 105 de la misma ley, que le prohíbe únicamente y exclusivamente a las autoridades del Municipio enajenar, gravar o arrendar los bienes municipales de uso común, lesionando las normas de competencia y las reglas de procedimiento de expropiación previstas en la Ley 57 de 1946. Finalmente, en lo que corresponde a la violación alegada al artículo 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, afirma el apoderado judicial de la parte actora, el mismo tan solo prohíbe a las autoridades municipales enajenar, arrendar o gravar en ninguna forma los bienes municipales de uso común, por lo que querer atribuirle un sentido distinto dirigido a obligar a los propietarios particulares de las edificaciones construidas sobre servidumbres concedidas para instalar negocios, es a todas luces ilegal, dado que atenta

contra el orden legal establecido, puesto que los propietarios que arrendaron o vendieron sus mejoras, tan solo vendieron y arrendaron las mismas, mas no así la servidumbre. A su criterio, como resultado de lo anterior, mal puede entonces el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito apartarse del querer de la ley y otorgarle dicha propiedad selectivamente a terceros como si se estuviese procurando provecho o ganancia por cualquier medio en perjuicio de otro, toda vez que no es legal ni justo no indemnizar conforme a la ley, a los propietarios de edificios o estructuras construidas sobre servidumbre. En ese orden añade, que expropiar las mejoras construidas por los particulares, es desconocer la propiedad que tienen los mismos sobre los bienes, al igual que el aseguramiento de los derechos individuales y sociales de los propietarios que han vendido o arrendado las mejoras construidas sobre servidumbre municipal.

II. EL INFORME DE CONDUCTA EXPEDIDO POR LA PRESIDENTA DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

Visible de fojas 53 a 56 del expediente, reposa el informe de conducta expedido por la Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, cuyo texto es el siguiente:

"La problemática de la servidumbre tiene su génesis cuando una serie de moradores del Distrito, alegando no contar con una fuente para el sustento económico propio y de su familia, ocupan por vías de hecho gran parte de las Servidumbres Municipales localizadas principalmente en la entrada de esta comunidad y montan kioscos de madera, además de algunas estructuras de zinc, aluminio, etc., es decir locales con facilidad ser removidos.

Dicha situación, obliga a las autoridades de la época Alcaldía y Justas Comunales, a tratar de regular en algún modo el uso de esas áreas comunes. Es así que con un concepto principalmente social, se les permite a estos ciudadanos mantenerse en las Servidumbres, pero con el compromiso de no arrendar; no vender y sobretodo no efectuar ningún tipo de edificaciones o construcción de locales de cemento, a la vez que se les cobraba los impuestos por el tipo de actividad que realizaban (venta de comidas, frituras, zapatería, buhonería, etc.) mas no así por el espacio de terreno, debido a que la Ley no permite dicha situación.

Con el pasar de los años, los ocupantes de las servidumbre hicieron exactamente lo contrario, procediendo a levantar todo tipo de edificaciones permanentes y a construir en cada área de Servidumbre diversos locales de cementos, incluso galeras de kioscos los cuales arrendaron, vendieron y traspasaron a terceras personas, en clara y abierta violación, no solo a lo acordado, sino de lo que establece la Ley en materia de Servidumbre Municipales.

Lógicamente desde ese momento se desvirtuó todo el carácter social de este problema, gran cantidad de personas empezaron a luchar con dicha áreas, algunos se hicieron de 6 o 7 kioscos o locales, los cuales eran alquilados desde B/.100.00 a B/.1,000.00 representando ganancias por el orden de los B/.2,000.00 a B/.5,000.00 de lo cual sólo se reportaba al Municipio de B/.30.00 a B/.50.00 en impuestos.

Otras personas vendieron locales y algunos pocos permanecieron en el área que se les había permitido usar.

Ante todo ese desorden; actitudes inescrupulosas y ánimo de lucro desmedido con los bienes de todos los asociados, el anterior Consejo

Municipal mediante Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 el cual se explica por sí sólo, procedió a reglamentar el uso de las Servidumbres Públicas del Distrito.

Por razones que desconocemos, las personas hicieron caso omiso de este Acuerdo y siguieron violentando lo dispuesto en el mismo, por lo que nuestra Cámara Edilicia, aprobó el día 14 de febrero de 1995, el Acuerdo N° 5, para desarrollar o complementar el Acuerdo N° 47.

Ahora bien, esta no fue una decisión aislada ni antojadiza, en primer lugar se realizó una inspección a los diversos locales ubicados en las Servidumbres para verificar el status de cada uno posteriormente se estableció la metodología a seguir, sin apartarnos de la Ley y luego de aprobado el Acuerdo se procedió a citar a cada una de las personas con la finalidad de estudiar caso por caso y corroborar quienes realmente utilizan correctamente o como sustento del hogar el derecho de uso, o quienes mantienen un negociado con este bien del Estado, pues tampoco la intención del Consejo, ni del Municipio de San Miguelito es atropellar al pueblo o desconocerles sus derechos.

Como era de esperarse, al efectuarse los intereses particulares de algunos ciudadanos, estos han acudido a los tribunales, tratando de legalizar una situación que es a todas luces ilegal.

En el caso de la señora MARITZA ESTELA JURADO DE HERRERA y su esposo CHICHO HERRERA, los mismos mantienen nada más y nada menos que cuatro (4) locales, por los cuales cobran en total un alquiler de mil quinientos balboas (B/.1,500.00).

No pretendemos inmiscuirnos en los aspectos legales del tema planteado, debido a que eso le corresponderá a esa Corporación de Justicia, previo concepto de la Procuraduría de la Administración, pero si queremos puntualizar lo siguiente:

1. En ningún momento este Consejo Municipal ha violado el Artículo 3 de la Ley de 19, pues la misma se refiere a como se lleva a cabo una expropiación de una finca particular y no es pues las servidumbres son municipales y pertenecen al final de cuenta a todos los asociados.

2. Nunca existió buena fe por parte de las personas que construyeron en las servidumbre, debido a que éstos sabían de antemano que no se podía construir locales permanentes y tampoco vender ni alquilar.

3. Nuestra Cámara Edilicia es respetuosa de la Constitución y las leyes, por lo que tratamos de ajustar nuestras actuaciones a estricto derecho y no consideramos haber violado el Artículo 3 de la Ley 106, menos el numeral 22, el cual se refiere a la protección del medio ambiente y no a las personas como "erróneamente" lo menciona el Abogado demandante.

En definitiva, apreciado Magistrado Sustanciador, somos de la opinión que nuestro actuar y el del anterior Concejo no se ha aportado que nuestro actuar y el del anterior Concejo no se ha aportado de los parámetros legales y sabemos que luego del cumplimiento de los trámites legales, la Sala Tercera llegará a la decisión más apegada al derecho panameño."

III. LA VISTA FISCAL DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuradora de la Administración, mediante la Vista N° 365 de 28 de agosto de 1995, se opone a los criterios expuestos por la parte actora, razón por la que solicita a la Sala desestime sus pretensiones. A su juicio, los actos contenidos en el Acuerdo N° 47 de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 1995, son actos de concesión que confiere a un grupo de personas un derecho de uso, en virtud de la atribución derivada del numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973. En ese sentido afirma, que la característica esencial del acto administrativo de concesión radica en la circunstancia de ser un acto eminentemente creador de derechos, pero la Administración no transfiere ni transmite nada, pues, es un acto potestativo que no limita sus atribuciones sancionadoras, ni su patrimonio. En el caso bajo estudio, sostiene la Procuradora de la Administración, que el Acuerdo N° 47 de 1993, se trata de una concesión otorgatoria de derechos precarios, mediante los cuales se les autorizó a ciertos particulares a ejercer un derecho en principio prohibido bajo ciertos condicionamientos. A ello añade, que en este tipo de permisos, en realidad la Administración no desautoriza ni delega un derecho real, más bien tolera el uso de las servidumbres de uso común. En razón de ello, observa la Procuradora de la Administración, la Administración por su propio derecho de reglamentar el uso de los bienes públicos municipales, estableció una condiciones mínimas a fin de que los que pretendieran su uso se ajustaran a esas reglas, no obstante, no fueron cumplidas y como lógica consecuencia surgió la sanción administrativa contenida en el Acuerdo N° 5 de 1995.

IV. DECISIÓN DE LA SALA:

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

Una vez efectuado el examen de rigor, la Sala concluye que no le asiste la razón a la parte demandante por las razones que a continuación exponemos.

Observa la Sala que mediante el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993, se condiciona el uso de ciertas servidumbres municipales, como la prohibición de arrendar o vender las mejoras construidas en esos bienes inmuebles; mediante el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, se sanciona administrativamente a las personas, que teniendo permiso de uso de esas servidumbres, arrendaron y vendieron las mejoras que ellos habían construido.

A juicio de la parte actora, los actos administrativos contenidos en el Acuerdos N° 47 de 27 de agosto de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995 emitidos por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, violan el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, que hace referencia entre otros supuestos, al procedimiento a seguir en caso que el estado necesite en todo o en parte una finca de propiedad privada para llevar a cabo una obra de utilidad pública o de beneficio social; dicha disposición establece para tal fin, el mutuo acuerdo entre el Estado y el particular, el juicio de expropiación y, como medida extrema, la inmediata ocupación que por mandato constitucional se prevé en caso de necesidad urgente. A criterio del demandante, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito violó la disposición en referencia, pues, no estaba facultado para expropiar las estructuras o mejoras construidas de buena fe sobre la servidumbre municipal, que a su juicio fueron reconocidas judicialmente en algunos casos como de propiedad privada, aunado a que no se cumplió con el procedimiento para ello establecido.

No coincide con los anteriores argumentos, toda vez que los actos contenidos en el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, de ningún modo fueron expedidos para efectuar una

expropiación. Lo anterior es así, toda vez que evidentemente no estamos ante ninguna propiedad privada requerida para efectuar una obra de utilidad pública o de beneficio social. Se trata, pues, de actos mediante los cuales, por un lado, se reglamentó el uso de bienes de dominio público, como lo son las servidumbres municipales, para la cual entre otros condicionamientos se estableció, que de continuarse con la práctica de arriendo y venta de mejoras construidas sobre dichos inmuebles, se le suprimiría el derecho al uso, además que perderían las mejoras edificadas; por otro lado, se observa que mediante el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, se concretizaron las advertencias ya enunciadas en el acuerdo anterior, y se decretó la extinción del uso de servidumbre para todas aquellas personas que habiendo sido autorizadas para usarlas, la vendieron o arrendaron. En razón de ello, se desestima este cargo.

En la demanda al invocarse la violación de los artículos 3 y 17 numeral 22 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se sostiene que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, interpretó erróneamente el impedimento señalado en el artículo 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que le prohíbe únicamente y exclusivamente a las autoridades del Municipio enajenar, gravar o arrendar los bienes municipales de uso común, lesionando las normas de competencia y las reglas del procedimiento de expropiación previstas en la Ley 57 de 1946. Los artículos 3 y 17 numeral 22 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, hacen alusión al deber que tienen las autoridades municipales de cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo, las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria o administrativa, y la competencia exclusiva que tienen los Consejos Municipales para cumplir funciones como la dictar medidas a fin de proteger a las personas y las cosas respectivamente.

La Sala después de estudiar el contenido del artículo 5 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1976, que a juicio de la parte actora fue interpretado erróneamente, razón por la que igualmente fueron vulnerados los artículos 3 y 17 numeral 22 de la misma ley, no coincide con lo planteado por la parte actora, pues, los actos acusados tienen una naturaleza jurídica distinta a la de actos de naturaleza expropiatoria que le otorga el apoderado judicial de la parte actora. En primer lugar, y como antes indicamos, no estamos ante una parte o la totalidad de una finca de propiedad particular, requerida para una obra de utilidad pública o de beneficio social, aspectos éstos que deben converger conjuntamente con un procedimiento legal para que se configure la expropiación. En segundo lugar, y contrario a lo expuesto por el apoderado judicial de la parte actora, no se le ha dado una errónea interpretación al artículo 105 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, pues, mediante los actos acusados se permitió y se condicionó el "uso" de una servidumbre, que es un bien de dominio público, mas no se dispuso de ella ni se delegó a particulares para hacer efectivos los derechos reales que el mismo artículo en referencia no permite. Lo anterior indica, que de poder los particulares disponer de las edificaciones y mejoras construidas sobre ese bien de dominio público, estarían ejerciendo indirectamente un derecho real sobre los bienes cuyo uso sólo es permitido, lo cual sería contrario a la letra y el espíritu del artículo 105 de la Ley 106 de 1973, el cual no sólo se ciñe a prohibir expresamente a los entes correspondientes sobre la disposición de los bienes municipales de uso para los efectos reales, sino a todo lo que ello conlleva.

A juicio de la Sala estamos, pues, ante lo que en la doctrina se denomina "permiso de ocupación" que se ubica dentro del uso especial para lo cual se destinan los bienes de dominio público. En relación a lo antes anotado, Fernando Garrido Falla destaca que por contraste con el uso común general, nadie tiene derecho a la utilización especial del dominio público, pues, es la Administración la titular de ese dominio y sólo un acto específico de tolerancia de ésta, puede facultar al particular para realizar ese uso. El mismo autor aclara, en cuanto

a la naturaleza jurídica de la autorizaciones concedidas por la Administración, que son auténticos actos de tolerancia para un uso especial del dominio al que el particular no podía alegar derecho alguno; son actos administrativos unilaterales, sin que a ello se oponga el hecho de que se concedan previa petición del particular, es decir, no se admite el carácter contractual; y, finalmente, es revocable, lo que determina el carácter precario para el autorizado, por lo que su derecho se limita por tanto, a poder utilizar el dominio "en la forma autorizada" y en tanto la autorización esté vigente (Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II, Novena Edición, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1989, pág. 438).

Del anterior planteamiento claramente se desprende, que los derechos de uso en realidad sólo confieren una posesión de tipo precaria, pues, a través de ellos, se autoriza a ciertos particulares a ejercer un derecho en principio prohibido, bajo ciertos condicionamientos. Manuel Osorio define en su obra Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales posesión precaria como "la que se mantiene en virtud de un título que produce obligación de restituir la cosa poseída, como en el caso de la que se ostenta por abuso de confianza". (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Eliasta, 23 Edición Actualizada Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas, 1996, pág. 777).

Visto todo lo anterior, la Sala es del criterio que, en efecto, las decisiones del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito contenidas en el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, no fueron decisiones aisladas ni antojadizas, pues mediante el primer acuerdo se permitió el uso de la servidumbre sujeto a ciertas condiciones, con la salvedad que de no cumplirse acarrearía una sanción, y, en el segundo acuerdo, como lógica consecuencia de la contravención de las condiciones que a su vez generaban en obligaciones establecidas en una disposición municipal, fue impuesta la sanción administrativa ya prevista, y a lo que Fernando Garrido Falla llama como "el medio **represivo** que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido." (Tratado de Derecho Administrativo, **op. cit.**, pág. 139).

Queda claro entonces que la Administración, en este caso el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, por el derecho que le confiere la ley de reglamentar los bienes de dominio públicos municipales, estableció condiciones para ejercer el derecho al uso de la servidumbre, a lo que tácitamente se adhirieron los administrados, de manera que se comprometieron a cumplir con esas reglas y, en caso de contravención, aceptaron igualmente la sanción. Eran, pues, a cuenta y riesgo de los administrados, todos los gastos incurridos en edificaciones y mejoras construidas sobre la servidumbre, cuyo uso fue autorizado por un acto sujeto a condición y el cual podía ser revocado de manera unilateral por la Administración, como sanción a la contravención de la obligación impuesta. Se desestiman las violaciones aducidas a los artículos 3, 17 numeral 22 y 105 de la Ley 106 de 1973.

Finalmente vale destacar, que si bien es cierto de foja 78 a 79 del expediente aparece la Escritura Pública N° 15,294 de 19 de octubre de 1984, expedida por la Notaría Cuarta del Circuito de Panamá mediante la cual se protocoliza la Resolución dictada por el Juzgado Tercero de Circuito, Ramo Civil, en la que se declara que la sociedad Vernon, Jurado y Herrera, es propietaria de las mejoras edificadas sobre el lote de propiedad municipal (servidumbre) del Distrito de San Miguelito, donde está el espacio que estaba libre al pie de la Transístmica en el Corregimiento Victoriano Lorenzo, colindando dicha área al norte con un Kiosco en servidumbre, al Sur con Calle Antonio, al Este con la Finca N° 5718 y al Oeste con la carretera Transístmica, no es menos cierto que igualmente en dicha resolución se ordena se protocolice dicha resolución y su inscripción en Registro Público para que sirva de título de dominio, hecho éste

que no se acredita en el proceso.

Por todo lo antes expuesto, la Sala es del criterio que lo procedente, es, declarar que no son ilegales el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 y el Acuerdo N° 5 de 14 de febrero de 1995, razón por la que se deniegan las pretensiones de la parte actora.

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 no son ilegales el Acuerdo N° 47 de 27 de agosto de 1993 ni el Acuerdo 5 de 14 de febrero de 1995, emitidos por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

Notifíquese y Cúmplase.

(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 LCDO. ELIECER ALMILLATEGUI EN REPRESENTACIÓN DE LA EMPRESA SISTEMAS DE PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 394 DE 21 DE ABRIL DE 1997 Y EL N° 477 DE 6 DE MAYO DE 1997 DICTADO POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 16 DE 24 DE JULIO DE 1997 DICTADO POR EL CONSEJO DE GABINETE. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, CINCO (5) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

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

VISTOS:

El licenciado Eliecer Almillategui, actuando en nombre y representación de la empresa SISTEMAS DE PANAMÁ, S. A., interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulos por ilegales los Resueltos N° 394 de 21 de abril de 1997 y N° 477 de 6 de mayo de 1997 dictados por el Ministerio de Educación y la Resolución de Gabinete N° 16 de 24 de julio de 1997 dictada por el Consejo de Gabinete.

Al resolver sobre la admisibilidad de la demanda, la Magistrada Sustanciadora estima que la misma no debe admitirse, porque la parte actora ha interpuesto una demanda contencioso administrativa de nulidad contra un acto que lesiona derechos subjetivos, con el fin de obtener la declaratoria de nulidad del acto acusado, y la suspensión de la preparación del contrato que suscribiera el Estado y una de las empresas que participó en la licitación cuya nulidad se pide.

Los Resueltos N° 394 de 21 de abril de 1997 y N° 477 de 6 de mayo de 1997, dictados por el Ministerio de Educación y la Resolución de Gabinete N° 166 de 24 de julio de 1997 dictada por el Consejo de Gabinete, no son actos administrativos de carácter general porque afectan los derechos de quienes participaron en el citado acto administrativo. Por tanto, son impugnables mediante una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, dentro de la cual, contrario a lo que sucede en la de nulidad, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia está facultada, no sólo para declarar nulos los actos acusados si fuera procedente, sino para restablecer los derechos subjetivos violados, si los hubiere.