

ÓRGANO EJECUTIVO, para que se declare la nulidad de la Resolución D. N. 2-2084 de 27 de octubre de 1994, expedida por el Director Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

El demandante solicita en el libelo de la demanda la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, mediante el cual el Director Nacional de la Reforma Agraria adjudicó definitivamente a la señora Bella Morales Flores una parcela de terreno ubicada en Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, que forma parte de la finca 87, inscrita al folio 356 del tomo 5, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (fs. 1 a 3).

El peticionario fundamenta su solicitud alegando que la resolución impugnada causa evidentes perjuicios para los intereses del Estado, "por cuanto que los terrenos cedidos a título de venta encuentran una regulación especial atribuida al Ministerio de Hacienda y Tesoro, habiéndose excedido la Dirección Nacional de Reforma Agraria del ámbito de las funciones expresamente reservadas en la ley para tal dependencia pública" (fs. 118).

De conformidad con el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala en pleno puede suspender los efectos de los actos administrativos demandados por ilegales, cuando ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.

La Sala ha manifestado reiteradamente que la medida cautelar de suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados procede, cuando además de existir la apariencia de un buen derecho, la ejecución del acto puede causar graves e irreparables perjuicios.

En el caso en estudio se pide que se declare la nulidad de un acto administrativo dictado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario el 27 de octubre de 1994. Este acto ha surtido sus efectos desde entonces, por tanto, no existe un perjuicio actual e inminente, que deba ser evitado y además, no hay constancia en autos de que el auto este causando un perjuicio irreparable, por tanto, la Sala considera que no es posible acceder a la solicitud presentada.

En mérito a lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA la SOLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL de los efectos de la Resolución D. N. 2-2084 de 27 de octubre de 1994, expedida por el Director Nacional de la Reforma Agraria.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO BOLÍVAR RODRÍGUEZ, EN REPRESENTACIÓN DEL PATRONATO DE LA CASA DE LA CULTURA DE MONAGRILLO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL N° 10, DEL 22 DE FEBRERO DE 1995, EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHITRÉ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTITRÉS (23) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Bolívar Rodríguez, en representación del PATRONATO DE LA CASA DE LA CULTURA DE MONAGRILLO, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia demanda contenciosa-administrativa de nulidad contra el Acuerdo Municipal N° 10 del 22 de febrero de 1995, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Chitré.

Por medio del Acuerdo impugnado, la referida corporación edilicia creó la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo, como un organismo municipal autónomo, encargado de administrar, velar por la conservación, mantenimiento y promoción del referido centro cultural y le reconoció personería jurídica y patrimonio propio.

Según el demandante, el Acuerdo impugnado violó los artículos 64 y 69 del Código Civil porque, de acuerdo con estos preceptos, es el Organo Ejecutivo y no los Concejos Municipales quien está facultado para otorgar personería jurídica y aprobar los estatutos de las asociaciones de interés público o privado. También estima el actor que el Acuerdo en mención infringió el artículo 3 de la Ley N° 106 de 1973, aunque no expuso claramente el concepto de la infracción de dicha norma (fs. 35-39).

La señora Procuradora de la Administración emitió concepto mediante Vista N° 504, del 12 de noviembre de 1997, en la que señala que el otorgamiento de personería jurídica a la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo corresponde privativamente al Organo Ejecutivo, razón por la cual también estima que el acto acusado violó los artículos 64 y 69 del Código Civil (fs. 55-60).

En su informe explicativo de conducta, remitido a este Despacho mediante Nota N° 148 del 16 de septiembre de 1997, el Presidente del Concejo Municipal de Chitré indicó, en lo pertinente, que el Acuerdo N° 10 del 22 de febrero de 1997 se fundamentó en el numeral 6° del artículo 17 de la Ley N° 106 del 8 de octubre de 1973, que dispone que los Concejos Municipales están facultados para crear Juntas, Comisiones o Departamentos para prestación de servicios públicos, reglamentar sus funciones, nombrar sus miembros y aprobar los presupuestos de rentas y gastos que éstos le presenten.

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Como se ha visto, el Acuerdo demandado crea y reglamenta la organización y funcionamiento de una persona jurídica denominada "Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo", lo cual, según el demandante, infringe los artículos 64 y 69 del Código Civil, porque el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones de interés público o privado y la aprobación de sus estatutos corresponde al Organo Ejecutivo. Aunque el actor no indica expresamente cuál de los seis numerales del artículo 64 *ibidem* fue violado, de sus argumentaciones se infiere que el acto acusado parece infringir los numerales 4 y 5 de este precepto.

La Sala coincide con el demandante en cuanto afirma que el acto administrativo impugnado es ilegal, pero discrepa de los argumentos expuestos por éste y por la señora Procuradora de la Administración para arribar a tal conclusión, pues, es evidente que la persona jurídica creada por el Acuerdo Municipal N° 10 de 22 de febrero de 1997 no es una "asociación de interés público o privado" (constituida por un grupo de personas que voluntariamente se unen para alcanzar un fin común), sino una entidad de derecho público. Ello se comprueba al examinar el contenido de varios preceptos del referido acto, de los cuales se desprende la naturaleza jurídica de la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo, como es el caso del artículo 1°, el cual le da el carácter de "organismo municipal autónomo encargado de administrar, velar por la conservación y mantenimiento y promoción de la Casa de la Cultura de Monagrillo". También debemos mencionar el artículo 2°, que dice textualmente, que ésta "tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio integrado por las partidas presupuestarias que le asigne el Municipio ..."; el último párrafo artículo 9° que faculta al Concejo Municipal para suspender o destituir de su cargo a los síndicos que incurran en alguna de las faltas señaladas en ese precepto; el literal d) del artículo 14, que establece que la Asamblea General debe "Aprobar el proyecto de presupuesto de la JUNTA DE SINDICOS que debe ser presentado a la consideración por el Concejo Municipal"; el literal f) del artículo 18, que establece como función de la Junta Directiva de la Junta de Síndicos, la presentación al Concejo Municipal de un informe anual al finalizar el período fiscal; y, el literal h) del artículo 22, que establece entre las funciones del Tesorero de la Junta de Síndicos, la de "Rendir un Balance de Situación y un Estado de Operaciones a la Asamblea de Síndicos y al Concejo Municipal junto con

el informe de las actividades financieras al término de cada período fiscal.

Como demuestran estos preceptos, por medio del Acuerdo acusado de ilegal, el Concejo Municipal del Distrito de Chitré creó un organismo o entidad de derecho público denominado "Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo", al cual reconoció personería jurídica, patrimonio propio y le fijó las normas relativas a su organización y funcionamiento. A juicio de la Sala, este acto excede el ámbito de las atribuciones que el artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973 le señala a los Concejos Municipales, dado que ni éste ni ningún otro precepto del citado cuerpo legal autoriza a los Concejos Municipales para crear organismos municipales autónomos y, menos aun, para otorgarle personería jurídica y patrimonio propio.

Por todos estos motivos, la Sala considera que el Acuerdo Municipal N° 10 del 22 de febrero de 1995 violó el numeral 1° del artículo 64 del Código Civil, que establece que las entidades políticas sólo pueden ser creadas por la Constitución o por la Ley. En este punto resulta interesante anotar, que el precepto citado no contiene una noción clara acerca de lo que debe entenderse por "entidad política", del mismo modo en que no existen en los diferentes textos una definición concreta de esta expresión compuesta. Por ello, para obtener una noción más precisa sobre su contenido, resulta indispensable acudir al significado de ambos términos.

Para el jurista Manuel Ossorio el vocablo "entidad", supone una "colectividad, institución, establecimiento, agrupación o empresa" (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edit. Heliasta. Buenos Aires. 1981, pág. 287); mientras que el Diccionario de la Lengua Española lo define como una "colectividad considerada como unidad".

En nuestra Constitución Política, diversos preceptos emplean el vocablo "entidad" para referirse a cierta categoría de instituciones o establecimientos públicos, como son las entidades autónomas o semiautónomas (v. gr. artículos 153 (num. 11 y 12), 203 (num. 2), 263, 265, 281, entre muchos otros). Sin embargo, otros preceptos aluden en términos generales a las "entidades estatales" (195, num. 6), a las "entidades públicas" (203, num. 2 y 276, num. 6) y a las "entidades del Estado" (266).

Por lo que al término "política o político" se refiere, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía señala que, tradicionalmente, este término "se aplica al gobierno del Estado", aunque modernamente se incluye en él a los gobiernos de las organizaciones supraestatales, como es el caso de la O. N. U. (Edit. Universidad. Buenos Aires. 1996. pág. 685). Para el jurista panameño César Quintero, el término "política" tiene dos acepciones fundamentales, una de carácter técnico, que se refiere al "ejercicio de las actividades relacionadas con la administración del Estado"; y la otra, científica, que "incluye, además el estudio sistemático de las funciones del Estado" (Principios de Ciencia Política. Manfer, S. A. Panamá. 1986. pág. 15).

A todo lo anterior puede agregarse, que el Diccionario de Sinónimos y Antónimos Océano identifica la palabra "político" con lo "estatal, gubernamental, público, oficial" (Grupo Editorial Océano. Barcelona. s/f).

De estas breves anotaciones puede concluirse, sin lugar a dudas, que una de las distintas acepciones que se entienden comprendidas dentro de la frase "entidades políticas", empleada por el numeral 1° del artículo 64 del Código Civil, alude a las instituciones, dependencias o establecimientos públicos u oficiales, que sólo pueden ser creados por la propia Constitución o por la Ley. En nuestro medio, la gran mayoría de estas entidades políticas han sido creadas por medio de leyes, en desarrollo del numeral 12 del artículo 153 de la Constitución Política, el cual enumera entre las funciones legislativas de la Asamblea Legislativa, la de "Determinar, a propuesta del Organo Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas".

Es importante aclarar, que el ejercicio de la comentada atribución del Organismo Ejecutivo es distinta a la facultad que el numeral 6° del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973 le confiere a los Concejos Municipales para crear y suprimir cargos municipales y determinarle sus funciones. En el primer supuesto, se alude a establecimientos o instituciones públicas que tienen como características esenciales la personalidad jurídica y el patrimonio propio; mientras que el segundo se refiere simplemente a cargos, despachos, oficinas o departamentos, etc., que no gozan de autonomía y forman parte de la estructura u organización administrativa del Municipio. Así ocurre con los despachos o departamentos dentro de los cuales ejercen sus funciones el abogado consultor del Municipio, el ingeniero municipal, el agrimensor o el inspector de obras y el juez ejecutor, mencionados en el artículo 62 ibidem, los cuales no gozan de autonomía ni de patrimonio propio, sino que forman parte de la estructura u organización administrativa del Municipio.

También debe aclarar la Sala, que la facultad dada por el numeral 5° del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973 a los Concejos Municipales para crear "Juntas o Comisiones", no los autoriza para crear organismos o entidades municipales autónomas, como se ha entendido, ya que tales Juntas o Comisiones, que deben crearse con el propósito de atender problemas específicos del Municipio, están sujetas a la reglamentación del Concejo Municipal respectivo en aspectos tan sustanciales como son la determinación de sus funciones y la aprobación de su presupuesto.

Con base en estos razonamientos, la Sala reitera que el Concejo Municipal del Distrito de Chitré infringió el numeral 1° del artículo 64 ibidem al crear, mediante el Acuerdo Municipal N° 10 del 22 de febrero de 1995, una persona jurídica de Derecho Público ("entidad política"), que sólo podía ser creada a través de una Ley formal expedida por la Asamblea Legislativa. Como del estudio del primer cargo se advierte que el Acuerdo Municipal impugnado es ilegal, la Sala estima innecesario, por razones de economía procesal, examinar el resto de los cargos.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara que ES NULO POR ILEGAL el Acuerdo Municipal N° 10 del 22 de febrero de 1995, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Chitré.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL DOCTOR MIGUEL ANTONIO BERNAL, EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCION N° 1 DE 5 DE MAYO DE 1997, EXPEDIDA POR EL GRAN JURADO PARA LA ELECCION DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado MIGUEL ANTONIO BERNAL, actuando en su propio nombre, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 1 de 5 de mayo de 1997, expedida por el Gran Jurado de Elecciones de Rector de la Universidad de Panamá.

La parte actora considera que el acto impugnado viola por omisión el artículo 2 de la Ley No. 6 de 24 de mayo de 1991, reformativo de la Ley No. 11 de 8 de junio de 1981, cuyo texto es el siguiente: