

En tercer lugar, al exponer el concepto en que el acto viola las disposiciones legales que considera infringidas no señala los motivos de ilegalidad, tal como lo ordena el artículo 27 de la Ley 135 de 1943 y por último señala como violado por el acto impugnado el artículo 70 de la Constitución Nacional, cargo cuya valoración no procede ante esta jurisdicción.

Por las razones expuestas, no debe dársele curso a la presente demanda, en cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

De consiguiente, la suscrita Magistrada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el licenciado Antonio M. Bolívar C., en representación de CARLOS LEÓN CASTILLO, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 038-96 de 17 de mayo de 1996, dictada por la Gerente General de Casinos Nacionales, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. MIGUEL QUIRÓS, EN REPRESENTACIÓN DE SERVILLANO ANTONIO GUEVARA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 2 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 1994, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN FRANCISCO DE VERAGUAS. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DOS DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado **Miguel Quirós** en representación de **SERVILLANO ANTONIO GUEVARA**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Francisco de Veraguas.

LO QUE SE DEMANDA

El recurrente solicita a esta Sala declare la nulidad, por ilegal, del Acuerdo N° 2 del 30 de septiembre de 1994, mediante el cual se suspende hasta segunda orden, el Acuerdo Municipal N° 12 del 24 de junio de 1994, proferido por el Consejo Municipal del distrito de San Francisco (Provincia de Veraguas), a partir de su aprobación.

LOS HECHOS U OMISIONES DE LA PRESENTE ACCIÓN

Las pretensiones de la parte demandante descansan en los siguientes hechos:

1. Que el Consejo Municipal del distrito de San Francisco, en la sesión del día 30 de septiembre de 1994, emitió el Acuerdo N° 2 de la misma fecha, mediante el cual acuerda suspender hasta segunda orden, el Acuerdo Municipal N° 12 de 24 de junio de 1994.

2. Que con la suspensión del acuerdo N° 12 del 24 de junio de 1994, el Consejo Municipal de San Francisco ha perjudicado el desarrollo urbanístico de la comunidad de San Francisco, pues con la apertura de la calle se iba a dar acceso a un proyecto urbanístico en ese distrito.

3. Que el proyecto urbanístico ya tiene aprobado debidamente los planos y lotificado el terreno que se beneficiaba con la apertura de esa calle para el proyecto, donde además, se soluciona el problema de vivienda que tiene el pueblo panameño en general.

4. Que el acuerdo N° 12 de 24 de junio de 1994, expedido por el Consejo Municipal del distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas, fue aprobado llenando todos los requisitos exigidos en la ley 106 de 8 de octubre de 1973, siendo publicado en la Gaceta Oficial N° 22,577, por lo tanto, no había motivos para que el Consejo lo suspendiera.

INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante informe explicativo de conducta que reposa de fs. 48-50, la entidad demandada por medio de apoderado judicial, indicó a esta Superioridad que no es cierto el hecho de que dicho Consejo haya derogado el Acuerdo Municipal N° 12 de 24 de junio de 1994. Que el mismo únicamente, ha sido suspendido temporalmente con el propósito exclusivo de impedir un atropello y una violación a derechos legítimamente adquiridos y con la finalidad de deslindar claramente tal situación, teniendo en cuenta el interés social y la realización de los fines de la justicia social que caracteriza nuestro ordenamiento jurídico.

Además de que, contrario a lo manifestado por la parte actora, en relación a la no publicación del Acuerdo impugnado, el mismo sí se publicó en la Gaceta Oficial N° 22,771 de 27 de abril de 1995, y fue fijado al público en los estrados del Consejo por el término legal.

DISPOSICIONES ACUSADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Considera el demandante que el Acuerdo cuya ilegalidad se acusa, es violatorio de los artículos 39 de la Ley 106 de 1973, y el 333 de Código Civil, cuyo texto establece:

"ARTÍCULO 39. Los Acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que surtan sus efectos legales.

Los Acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial."

"Artículo 333. Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes, y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios.

Las aceras hacen parte de las calles.

Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales."

En cuanto a la infracción del artículo 39 de la Ley 106 de 1973, sostiene la parte actora que éste ha sido violado en forma directa por omisión, pues el mismo fue aprobado el 30 de septiembre de 1994 (transcurridos más de seis meses al momento de la interposición de la demanda), y, todavía, no ha sido publicado en la Gaceta Oficial, requisito indispensable para que tenga validez de ley en el distrito respectivo. Añade que, al estar este Acuerdo afectando un lote de propiedad del Municipio, debe ser necesariamente publicado en la Gaceta Oficial.

En lo que respecta a la transgresión del artículo 333 del Código Civil, indica el demandante que la violación de esta norma se dio en el sentido de que al ser las calles bienes de uso público, el Consejo debió considerar esta situación, antes de suspender el Acuerdo 12 de 24 de junio de 1994, ya que con el nuevo Acuerdo 2 de 30 de septiembre de 1994 (acto impugnado), se está tratando

de beneficiar a un individuo, y no a toda la comunidad, que es la que se va a beneficiar con el plan urbanístico.

Aunado a que, al ser los Acuerdos de forzoso cumplimiento para el distrito donde se promulgan, lo medular es la primacía del interés público o social sobre el interés privado. A su juicio, no puede darse el hecho de que el Consejo Municipal del distrito de San Francisco le de más importancia a la necesidad de un particular, que al interés social y público que tiene para el distrito lograr que se haga realidad un proyecto habitacional urbanístico que conlleva el desarrollo de la comunidad.

CRITERIO DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Fiscal N° 538 de 18 de diciembre de 1995, legible de fojas 66-75, la Procuradora de la Administración actuando en defensa del orden legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348, ordinal 1 del Código Judicial, indicó a esta Superioridad lo siguiente:

En relación al artículo 39 de la Ley 106 de 1973, sostiene la señora Procuradora que, contrario a lo manifestado por el demandante, el referido Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, sí fue publicado en la Gaceta Oficial N° 22.771 del jueves 27 de abril de 1994. De allí que, es evidente que al haber sido publicado en la Gaceta Oficial, dicho acuerdo tiene el efecto de justificar jurídicamente, las actividades administrativas que con fundamento en él se hayan producido luego de su entrada en vigor.

En cuanto a la infracción del artículo 333 del Código Civil, la Procuradora de la Administración manifiesta que dado que, por vía del Acuerdo N° 12 de 1994, se afectó un lote de terreno (lote sobre el cual recae la presente controversia), con una servidumbre pública de paso, el Acuerdo que hoy día se acusa, es decir, el Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, ha tenido la pretensión de desafectar el terreno que ya había sido destinado al uso común, situación que conlleva vicios de ilegalidad, por cuanto que, la desafectación debe fundarse en la condición de haber desaparecido el interés jurídico que dio lugar a la afectación de una cosa al dominio público.

Lo anterior obedece a que, a juicio de la Procuradora, de conformidad con el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, los bienes afectados por el uso común, no pueden ser objeto del derecho de libre disposición. Esta prohibición legal, agrega la citada funcionaria, se funda en el criterio de que el Municipio, para el cumplimiento de sus fines, y el interés comunitario, no puede desafectar un bien que cumple o pudiera cumplir con la satisfacción de necesidades públicas.

Finaliza argumentando la Procuradora que, el Acuerdo impugnado es ilegal dado que:

"1. Tiene la pretensión de dejar sin efectos (sin consecuencias jurídicas) un acto de igual jerarquía normativa que él, sin tomar en consideración la materia especialísima que regulaba ese segundo acto (el Acuerdo N° 12 de 24 de junio de 1994).

2. Ha posibilitado un contrato de arrendamiento que evidentemente no tiene la magnitud y la trascendencia que ha podido tener el proyecto habitacional que se impulsó con el Acuerdo doce (12) de junio del año pasado. Es decir, se ha debido sopesar, el impacto económico-social del proyecto de vivienda que se prohió en el Acuerdo doce (12), respecto del interés particular e individual del señor ROBERTO DUARTE. Esto significa que ha debido tener más importancia el interés público que el interés del señor ROBERTO DUARTE."

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites legales establecidos para estos procesos, la Sala procede a decidir el presente negocio.

En lo concierne a la infracción del artículo 39 de la Ley 106 de 1973, no

le asiste razón a la parte actora. Ello obedece a que este Tribunal ha podido constatar que el Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, "Por medio del cual se suspende hasta segunda orden el Acuerdo Municipal N° 12 del 24 de junio de 1994", cuya ilegalidad se acusa, sí ha sido publicado en la Gaceta Oficial N° 22,771 del Jueves 27 de abril de 1995, (foja 3).

De allí que, al ser publicado dicho Acuerdo, el mismo sí cumplió con las exigencias legales contempladas en el artículo 39 de la Ley 106 de 1973, que como hemos visto, claramente establece que cuando se trata de Acuerdos Municipales que se refieren a la adjudicación de bienes municipales, para que surtan efecto, se requiere que sean publicados en la Gaceta Oficial. Por consiguiente, a partir de su promulgación, las disposiciones estipuladas en dicho Acuerdo entraron a regir y a ser de forzoso cumplimiento para todo el distrito.

Por las consideraciones expuestas, no prospera el cargo de violación endilgado al artículo 39 de la Ley 106 de 1973.

Sobre la violación del artículo 333 del Código Civil, la Sala considera pertinente indicar, previo al análisis del mismo, lo siguiente:

De conformidad con las constancias procesales efectivamente, mediante el Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, el Consejo Municipal del Distrito de San Francisco, Provincia de Veraguas, acordó entre otros, la suspensión hasta segunda orden, del Acuerdo Municipal N° 12 de 24 de junio de 1994. Este último Acuerdo se relacionaba con la apertura de una nueva calle en el Distrito de San Francisco, la cual sería construida sobre el lote municipal N° 172, que en ese momento le estaba arrendado al señor Roberto Enrique Duarte. Esta servidumbre de paso, no sólo afectaría la finca mencionada, sino también otros terrenos de propiedad privada, entre ellos el lote propiedad del hoy demandante, **SERVILLANO ANTONIO GUEVARA**, siendo el objetivo de la misma, la construcción de un proyecto urbanístico.

Al proceder a la emisión del Acuerdo N° 2 de 30 de septiembre de 1994, (acto impugnado), el Consejo Municipal de San Francisco, indicó que dicha actuación se fundaba en que el Acuerdo Municipal N° 12 del 24 de junio de 1994, en el cual se declaró servidumbre de paso el lote 172, era objeto de un recurso de apelación en la Alcaldía Municipal de San Francisco. De igual manera, que al momento en que dicho lote fue declarado servidumbre de paso, el mismo le estaba siendo arrendado al señor **Roberto Duarte**.

Según lo planteado la Sala debe señalar que al proceder el Consejo Municipal del Distrito de San Francisco de la provincia de Veraguas a la suspensión del Acuerdo N° 12 de 24 de junio de 1994, procedió a la desafectación de un bien municipal que por razones de interés social (construcción de un proyecto urbanístico), había sido destinado como servidumbre de uso público.

A tenor de lo dispuesto en el citado artículo 333 del Código Civil, las vías públicas son consideradas bienes de uso público. Estos bienes, de acuerdo al texto del artículo 329 del Código Civil, constituyen bienes de dominio público, y, por consiguiente, son bienes de uso común cuya característica intrínseca es la de que no son enajenables, además de ser imprescriptibles.

Significa entonces que, al ser el lote municipal N° 172 afectado con una servidumbre de paso (uso público), al momento en que el Consejo Municipal procedió a la suspensión del acto que así lo declaró (Acuerdo N° 12 de 24 de junio de 1994), sin que hubiese desaparecido el interés social que motivó su afectación como tal (la construcción del proyecto urbanístico), infringió el artículo 333 del Código Civil, que como hemos visto, les da a las calles el carácter de ser bienes de dominio público, y por ende, no pueden ser objeto de apropiación privada.

Corroboramos lo expresado, y, como bien lo manifestara la Procuradora de la Administración, lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, que claramente establece la prohibición de que los bienes municipales de uso común, tales como las calles, que es el caso que nos ocupa, no podrán enajenarse, ni

arrendarse, ni gravarse en ninguna forma. El texto de esta disposición es el siguiente:

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

Debe entenderse entonces que, al no ser los bienes municipales de uso común enajenables, mal podía el Consejo Municipal del distrito de San Francisco de Veraguas proceder a la emisión de un Acuerdo en el cual se procediera a la desafectación de un bien destinado a una servidumbre de paso (calle), por cuanto que, como hemos visto, los mismos constituyen bienes de dominio público, esto es, que son bienes de uso común, de la colectividad en general.

Por las consideraciones anotadas, esta Superioridad procede a declarar la ilegalidad del Acuerdo impugnado.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, el Acuerdo Municipal N° 2 de 30 de septiembre de 1994, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Francisco de Veraguas.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO SAMUEL VELÁSQUEZ DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LUIS EDUARDO CAMACHO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 102 DE 25 DE JULIO DE 1995, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, SEIS (6) DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La Procuradora de la Administración ha presentado recurso de apelación contra la resolución de 3 de septiembre de 1996, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Samuel Velásquez Díaz, actuando en nombre y representación de Luis Eduardo Camacho, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 102 de 25 de julio de 1995, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

La Magistrada Sustanciadora admitió la demanda por considerar que la misma cumple con los requisitos necesarios para su admisión.

La Procuradora de la Administración fundamenta el recurso de apelación en que el acto que se acusa de ilegal está vinculado con el cargo que desempeñaba el señor Luis Eduardo Camacho, por lo que se lesiona un interés jurídico particular, personal o subjetivo, cuyo restablecimiento únicamente es viable mediante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Por su parte, el apoderado judicial de la parte actora en el escrito de oposición al recurso de apelación señala:

"Considero importante destacar que el criterio expresado por la señora Procuradora de la Administración, es coincidente con la opinión que nuestro representado expuso ante esa Honorable Sala, mediante un recurso de Plena Jurisdicción, interpuesto en su representación por el Licenciado Rubén Arosemena Valdés. Sin embargo, este criterio no fue compartido por el Honorable Magistrado