

está afectada por la finca 495 de los Señores Vanela pero no puede determinar cuánto es la afectación por lo que llega a la conclusión de que no se pudo ubicar la finca N° 8366 y menos determinar sus linderos.

De acuerdo al resultado del peritaje efectuado a la finca en referencia según el cual no se pueden determinar los linderos de la finca 8366 por falta de precisión en los planos, ante tales circunstancias el Tribunal tampoco puede determinar la línea divisoria de las fincas que colindan con la mencionada finca 8366."

Todo lo anterior es corroborado por las pruebas periciales aportadas al presente proceso, legible a fojas 106-111 del expediente contencioso en la que los señores peritos; tanto el del Tribunal, como el de la parte actora, no aportaron elementos de juicio concordantes que le permitieran a este Tribunal esclarecer la ubicación exacta del área de finca N° 8366.

Dada la insuficiencia de elementos probatorios aportados en el presente proceso, a los efectos de esclarecer si los globos N° 15 y el N° 8 que componen la Finca N° 12,182 de propiedad del Municipio de San Francisco de Veraguas, fueron adjudicados y constituidos sobre la finca N° 8366, estimamos procedente negar las pretensiones del demandante.

En consecuencia, los Magistrados de la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 97 de 2 de septiembre de 1983 dictada por el Ministro de Hacienda y Tesoro.

Notifíquese.

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

=====
 =====
 =====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICDA. KATHIA DÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 214 DE 19 DE DICIEMBRE DE 1995, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, DOS (2) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La Licda. Kathia Díaz, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad, con la finalidad que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

I. CONTENIDO DEL ACTO ACUSADO

El acto cuya nulidad se solicita lo constituye el Acuerdo N° 214 de fecha 19 de diciembre de 1995, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, "Por el cual

se fija Estipendio por asistencia a las Comisiones de Trabajo del Consejo Municipal de Panamá"

El Acuerdo en mención en su parte resolutive aprobó expresamente lo que a seguidas se copia:

"ARTÍCULO PRIMERO: Fijese por asistencia a las Comisiones de Trabajo, tanto permanentes como Accidentales por reunión, para los siguientes funcionarios

1. Presidente de la Comisión	B/.30.00
2. Honorables Concejales	25.00
3. Tesorero Municipal	20.00
4. Ingeniero Municipal	20.00
5. Auditor Municipal	20.00
6. Abogado Consultor del Consejo Municipal	20.00
7. Secretario General del Consejo Municipal	20.00
8. Subsecretario General del Consejo Municipal	20.00
9. Asesores de las Comisiones	20.00

PARÁGRAFO: Los Funcionarios contemplados entre los ordinales tres (3) al nueve (9) inclusive serán considerados solamente cuando le corresponda asistir a la respectiva Comisión.

ARTÍCULO SEGUNDO: Las Comisiones de Trabajo del Consejo Municipal de Panamá, serán después de las 3:00 de la tarde.

ARTÍCULO TERCERO: La suma que fija el Estipendio en cuestión será tomada de la Partida N° 5.76.0.10.03.01.021.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación."

II. LA NORMA VIOLADA Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La recurrente cita como disposición violada el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 24: Los Concejales devengarán dietas por cada sesión ordinaria que asistan cuyo monto será establecido según las posibilidades fiscales de cada Municipio y con base en la siguiente escala de ingresos reales corrientes por cada año:

INGRESO ANUAL MUNICIPAL- DIETA POR REUNIÓN	
Menos de B/.20,000 ...	Hasta B/.10.00
De B/.20,000 hasta	B/.50,000
	Hasta B/.15.00
De B/.50,001 hasta	B/.100,000.00
	Hasta B/.20.00
De B/.100,001.00 hasta	B/.250,000.00
	Hasta B/.30.00
De B/.250,001.00 hasta	B/.1,000,000.00
	Hasta B/.40.00
De B/.1,000,000.00 hasta	B/.3,000,000.00
	Hasta B/.50.00
De B/.3,000,001.00 hasta	

B/.5,000.000.00Hasta B/.75.00
De B/.5,000,001.00 hasta
B/.9,000,000.00Hasta B/.100.00
De B/.9,000,000.00 hasta
B/.13,000,000.00Hasta B/.150.00
De B/.13,000,001.00 hasta
B/.17,000,000.00Hasta B/.200.00
De B/.17,000,001 hasta
B/.20,000,000.00Hasta B/.250.00
De B/.20,000,000.00 ó más
.....Hasta B/.350.00.

Las dietas se establecerán todos los años con base a los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal.

En ningún caso habrá más de una sesión semanal con derecho a dieta aunque en dicha semana hayan celebrado sesiones ordinarias y extraordinarias."

La recurrente al referirse al concepto de la violación de la norma citada indica que, al expedirse el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, dicha disposición se violó de manera directa, ya que "al insistir el Consejo Municipal de Panamá en decretarse dietas adicionales con el nombre de estipendio, en base a la facultad que le confiere la Ley 106 de 1973, de regular la vida jurídica del Municipio mediante Acuerdo y de aprobar el presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio, es estraperlar (sic) las funciones de este órgano colegiado." (Fs. 9).

La recurrente agrega, que la "norma es clara, taxativa y expresa al disponer en el artículo 24 en relación a las dietas que, en ningún caso habrá más de una sesión semanal con derecho a dieta, aunque en dicha semana hayan celebrado sesiones ordinarias y extraordinarias. De cara a esta prerrogativa todos los Concejales de los Consejos Municipales de la República de Panamá conforme a los ingresos corrientes por año, tienen derecho a la señalada dieta, sin exceder los términos de la Ley." (Fs. 9).

El Informe de Conducta le fue requerido al funcionario demandado, el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, el cual hizo llegar a este Despacho mediante Nota N° CMPP/064/96 de fecha 25 de julio de 1996, visible de fojas 42 a 45.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La presente demanda se le corrió en traslado a la señora Procuradora de la Administración, quien virtió su opinión a través de la Vista N° 405 de fecha 11 de septiembre de 1996, visible de fojas 47 a 54. En la misma indicó que coincidía con las argumentaciones de la parte demandante, ya que los estipendios decretados por el Consejo Municipal de Panamá, mediante el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, eran ilegales, pues constituyen dietas adicionales a las establecidas en la Ley, infringiéndose de manera directa el artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala observa que la controversia sometida a nuestra consideración, radica en si el Consejo Municipal de Panamá tenía o no facultades legales para fijar el pago de estipendios, por asistencia a las Comisiones de Trabajo.

Para dilucidar el punto controvertido se hace necesario analizar la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre "Régimen Municipal", a fin de

verificar que contempla la misma sobre el pago de las dietas. Veamos:

La Ley sobre Régimen Municipal, en la Sección Quinta, bajo el título "Las Comisiones y Delegaciones", artículo 36 y 37, regula todo lo concerniente a las Comisiones de Trabajo estableciendo lo siguiente:

"ARTÍCULO 36: Los Consejos Municipales podrán integrar con sus miembros y servidores públicos, comisiones permanentes o accidentales, para los fines que estimen convenientes, las cuales se regirán por el Reglamento Interno del Concejo. Asimismo, habrá una comisión de Mesa que estará formada por el Presidente, el Vice-Presidente y el Secretario.

ARTÍCULO 37: Para el cumplimiento de sus labores, las Comisiones podrán recibir asesoramiento y colaboración de los miembros de las Juntas Técnicas Provinciales y de otros funcionarios públicos, pudiendo recabar de estos y de las Instituciones del Estado, los informes que estimare necesarios.

Los Alcaldes podrán designar en calidad de **colaboradores o auxiliares permanentes, los especialistas y asesores** que requieran en cada una de las actividades de la administración municipal, **los cuales participarán en las Comisiones de Trabajo y devengarán los emolumentos que el Concejo señale.**" (Resalta la Sala).

De las normas citadas se desprende claramente que el Consejo Municipal no tiene facultades para asignar estipendios por la asistencia a las Comisiones de Trabajo, ya que la Ley no le da tal atribución.

La Ley hace referencia al pago de emolumentos por participar en las Comisiones de Trabajo para aquellas personas que funjan como colaboradores o auxiliares permanentes, como son los especialistas o asesores, es decir personal externo del Municipio; sin embargo, la Ley no señala que dichos emolumentos deban hacerse extensivos a los funcionarios municipales, tales como concejales, Tesorero Municipal, Ingeniero Municipal, Auditor Municipal, Abogado Consultor del Concejo, Secretario General y Subsecretario General del Consejo Municipal, como en efecto lo estipula el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, objeto de la presente demanda de nulidad.

Tomando en consideración estos preceptos y el contenido del artículo 24 de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984, la Sala considera que, efectivamente, con el Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, se ha violado el mencionado artículo 24, que no permite cobrar más de una dieta semanal, por sesión ordinaria a la que asistan, aunque durante la semana se haya celebrado más de una sesión ordinaria o extraordinaria.

Igualmente establece la norma comentada, que el monto de la dieta a pagar dependerá de los ingresos reales corrientes del último ejercicio fiscal, lo que significa que deberá estar sujeta a la recaudación fiscal de cada municipio.

La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Consejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la ley, sin rebasarla.

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal "toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una

verdadera sustitución del Poder legislativo ordinario, ... los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág. 235).

En la doctrina, los Reglamentos están clasificados de la siguiente forma: Reglamentos Ejecutivos, Autónomos o Independientes y los de Necesidad o de Urgencia.

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo N° 214, constituye un reglamento ejecutivo o de ejecución de la ley, que son aquellos "que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial -de determinados preceptos de la ley- o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la Ley." (Garrido Falla, Fernando. Op cit, pág. 239).

Este jurista citado estima que la facultad reglamentaria tiene límites, que se derivan, "de una parte, del principio constitucional de <la reserva de la ley>, de otra, de la propia naturaleza de los Reglamentos administrativos en cuanto disposiciones subordinadas a la ley" (Ibídem, pág. 241).

Este tema de la facultad reglamentaria y los límites de dicha potestad, ha sido objeto de análisis por esta Corporación de Justicia en diversos fallos. Como ejemplo citamos los siguientes:

1. Sentencia de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el Licdo. Luis A. Shirley, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

"Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento a aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública **subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan ...**

II. Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la Ley" como de la naturaleza de los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria." (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

2. Sentencia de fecha 21 de mayo de 1997, dictada en el Proceso Contencioso

Administrativo de Nulidad, interpuesto por el Licdo. Jorge M. Aguilera, en representación de Jorge Sáenz M., Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, para que se declarara nulo, por ilegal, la Resolución N° 16 (JCM) CMP de 10 de julio de 1996, dictada por la Junta Calificadora Municipal del Consejo Municipal de Panamá.

"Por lo expuesto, reiteramos que la Junta Calificadora Municipal se extralimitó en sus funciones al no ejercer su competencia dentro de los parámetros legales establecidos (Ley 106 de 1973), lo cual resulta contradictorio del Principio de Legalidad que establece que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley prevé. De conformidad con este principio, característica fundamental de los sistemas jurídicos contemporáneos, como bien señala el autor **Antonio José Arciniega A.**, "... todas las actuaciones de la administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella solo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad." (ARCINIEGA A., Antonio José. Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa. Tomo I. Editorial TEMIS, Bogotá, 1982. pág. 10) (Registro Judicial, mayo de 1997, pág. 398).

3. Igualmente, mediante Sentencia de fecha 27 de junio de 1997, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con motivo de la demanda de inconstitucionalidad presentada por la firma forense Fábrega, Barsallo, Molino y Mulino, contra la frase final del artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 106 del 26 de diciembre de 1995, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, hizo las siguientes precisiones:

"De acuerdo con la doctrina sentada por la Corte, esta potestad de reglamentar las leyes por parte del Órgano Ejecutivo, "debe ejercerse sin apartarse del texto ni del espíritu de la Ley que reglamenta y es lo que se conoce con el nombre de potestad reglamentaria ... los límites para este tipo de reglamentación consisten en la imposibilidad de alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan" (Cfr. Sent. del 20 de octubre de 1995, Ibidem, pág. 152). En otro de sus fallos, la Corte expresó que en el ejercicio de esta potestad de reglamentar las leyes, el Ejecutivo no puede reformar, adicionar, contradecir ni alterar en ninguna forma su texto ni apartarse de su espíritu (Cfr. Sentencias del 4 de febrero de 1992 y 30 de junio de 1995)".

En mérito de lo expuesto debe concluirse que en efecto, el Consejo Municipal al fijar el pago de estipendios por asistencia a las Comisiones de Trabajo, se extralimitó en sus funciones, toda vez que la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sólo contempla el pago de una dieta semanal por asistencia a las sesiones del Concejo, independientemente de las sesiones que se celebren cada semana (art. 24) y el pago de emolumentos a las personas que en calidad de asesores y especialistas, sirvan de colaboradores o auxiliares permanentes en las actividades de la administración municipal (art. 37), por tanto el Consejo Municipal, no puede so pretexto de "regular la vida jurídica del municipio", fijarse emolumentos que la Ley no contempla, ya que ello conlleva una violación directa del principio de legalidad, que sólo les permite hacer lo que la Ley expresamente les faculte.

En cuanto a la solicitud de la demandante de que como consecuencia de la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acuerdo N° 214 de 19 de diciembre de 1995, se declare igualmente ilegal el Acuerdo N° 27 de 27 de febrero de 1996,

"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.