

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ALCIDES PEÑA, EN REPRESENTACIÓN DE LUIS CAMPOS (EN SU CALIDAD DE SUPLENTE A REPRESENTANTE DEL CORREGIMIENTO DE SANTIAGO DE VERAGUAS), PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL N 2 DE 15 DE FEBRERO DE 2005, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTIAGO. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, ONCE (11) DE DICIEMBRE DE DOS MIL OCHO (2008).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.  
Fecha: 11 de diciembre de 2008  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Nulidad  
Expediente: 440-05

VISTOS:

El licenciado Alcides Peña, quien actúa en nombre y representación del señor LUIS CAMPOS (en su calidad de suplente a representante del Corregimiento de Santiago de Veraguas), ha interpuesto demanda contencioso-administrativa de nulidad, a fin de que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005 proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, por medio del cual se toman medidas en cuanto al pago de impuestos municipales referentes a fiestas patronales, ferias, fiestas patrias, carnavales y demás actividades de índole regional.

I-FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

Según el licenciado Alcides Peña, el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, al ordenar que las ganancias generadas con motivo de las festividades celebradas como motivo de las fiestas patronales de Santiago Apóstol, sean repartidas entre todas las Juntas Comunales del Distrito de Santiago, impide que dichas ganancias ingresen a las arcas de la Junta Comunal del Corregimiento de Santiago, comunidad que es la que debe organizar dichos festejos, razón por la cual considera que el acto administrativo impugnado infringe los artículos 1 y 16 de la Ley N° 105 de 1973, que organiza las Juntas Comunales.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 1 de la Ley N° 105 de 1973, por considerar que las fiestas patronales de Santiago Apóstol solamente deben ser organizadas por la Junta Comunal del Corregimiento de Santiago, a fin de dar cumplimiento a las normas que regulan las Juntas Comunales.

En segundo lugar, se aduce violado el artículo 16 de la Ley N° 105 de 1973, que se refiere a las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales.

A criterio del apoderado judicial del demandante, la normativa en cuestión es clara en establecer que cada Junta Comunal debe proveer sus propios ingresos, y por tanto, no establece que las mismas deben repartir sus ingresos con el resto de los Corregimientos que integran el Distrito que igualmente celebran actividades patronales.

II-INFORME DE CONDUCTA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTIAGO.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Santiago para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante escrito presentado el día 29 de agosto de 2005, que consta de fojas 15 a 16 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“El Consejo Municipal del Distrito de Santiago, con fundamento en la facultad que le confiere la Ley para aprobar, derogar y modificar acuerdos municipales, tomó la iniciativa de derogar el Acuerdo Municipal N° 5 del 26 de febrero de 2002, y aprobar el Acuerdo Municipal N° 2 del 15 de febrero de 2005 que reconoce las fiestas patronales de Santiago como fiestas del distrito de Santiago y se incluyen a los doce (12) corregimientos del distrito de Santiago.

Dicha iniciativa se tomó en base a que se hacía necesario incluir a los doce (12) corregimientos que integran el distrito de Santiago, en la organización y distribución de los beneficios que se derivan de la celebración de las fiestas patronales del Santiago Apóstol, y que dichos beneficios fueran distribuidos a través de las Juntas Comunales de cada corregimiento. Para ello vimos necesaria la creación de una Junta de Festejos, integrada por los 12 representantes de cada uno de los corregimientos existentes en el distrito de Santiago y el Alcalde, siendo ésta Junta

de Festejos la encargada de distribuir las donaciones recibidas por la celebración de las patronales, a cada Junta Comunal”.

### III-OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 336 de 22 de mayo de 2006, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones del demandante, y en su lugar, se declare la legalidad del Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005 proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago. A su criterio, la actuación de la autoridad pública se efectuó ciñéndose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas ninguna de las normas invocadas por el demandante.

### IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad del Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005 proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, en virtud del cual se establece lo siguiente:

“PRIMERO: Derogar el Acuerdo Municipal No. 5 del 26 de febrero de 2002, ya que se hace necesario incluir los doce (12) corregimientos que conforman el Distrito de Santiago en la participación, organización y distribución de los beneficios que conlleva la celebración de las Fiestas Patronales de Santiago Apóstol.

SEGUNDO: Ordenar que los ingresos que generan las Fiestas Patronales de Santiago Apóstol serán distribuidos en beneficio de los doce (12) Corregimientos a través de Juntas Comunales.

TERCERO: Establecer que las Fiestas Patronales serán organizadas y administradas por una Junta de Festejos, integrada por los doce (12) Representantes y el Alcalde que conforman el distrito de Santiago, quienes determinarán los derechos y obligaciones que le correspondan a cada Corregimiento.

CUARTO: Determinar que las donaciones recibidas en las Fiestas Patronales del Distrito de Santiago serán distribuidas y entregadas a las Juntas Comunales de cada Corregimiento por la Junta de Festejos.

QUINTO: Exonerar del pago de los impuestos municipales en su totalidad a las Juntas Comunales de los Corregimientos del Distrito de Santiago que celebran su (sic) Fiestas Patronales una vez al año y las Juntas Locales serán exoneradas en un 50% del pago de los impuestos municipales una (1) actividad al año, por comunidad, y previa autorización del Honorable Representante del respectivo corregimiento.

PARÁGRAFO: Para que esta exoneración surta sus efectos la actividad será organizada y realizada por la Junta Comunal con su propio personal que la integra, si la actividad es cedida a terceras personas se perderá el derecho a la exoneración y los impuestos serán pagados en Tesorería Municipal, de acuerdo a lo establecido en el Régimen Impositivo.

SEXTO: Ordenar a las Juntas Comunales y Locales enviar su programación anual de las actividades patronales de su corregimiento al departamento de Tesorería Municipal para el debido control.

SÉPTIMO: Este acuerdo rige a partir de su aprobación y sanción”.

El apoderado judicial del demandante plantea que con el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, el Consejo Municipal del Distrito de Santiago pretende intervenir en las acciones que una de las comunidades integrantes del Municipio realiza para promover su desarrollo económico de forma individual, al regular que los ingresos provenientes de la celebración de las fiestas patronales de Santiago Apóstol sean repartidos entre todas las Juntas Comunales que integran el Distrito de Santiago.

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

En primer término, la Sala estima oportuno hacer un análisis de la situación que motivó la expedición del acto administrativo impugnado así como las decisiones provisionales adoptadas por esta Corporación de Justicia en relación con el mismo.

En ese sentido, y según la información que reposa en el expediente se advierte que, hasta la expedición del acto impugnado, cada una de las Juntas Comunales que integran el Municipio de Santiago celebraban de forma

independiente sus fiestas patronales, generando ganancias que ingresaban a los fondos de autogestión de cada una de estas Juntas a fin de llevar a cabo los planes y programas de cada una de estas comunidades. De lo anterior se desprende, igualmente, que los ingresos provenientes de las festividades que se celebraban con motivo de Santiago Apóstol pasaban a formar parte directamente de la Junta Comunal de Santiago, por ser ésta la localidad donde se organizaban y realizaban las principales celebraciones.

Ahora bien, de fojas 77 a 87 del expediente reposa el acta de la sesión ordinaria de 15 de febrero de 2005, celebrada por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago con la presencia de la mayoría de los Concejales del Distrito, a través de la cual se reflejan los asuntos tratados en dicha sesión, dentro de los que podemos destacar el relativo a la problemática que enfrentaban las distintas comunidades para hacer frente a sus requerimientos anuales, y por tanto, la necesidad de reorganizar la distribución de los ingresos provenientes de las fiestas patronales de Santiago Apóstol.

En ese sentido, se acordó (con la aprobación de seis votos a favor, uno en contra y cuatro en contra) que, a fin de lograr mejores resultados para el Municipio de Santiago, las festividades relativas a Santiago Apóstol se organizarían con la participación de todas las Juntas Comunales que integraban el Distrito de Santiago, y en ese mismo sentido, las ganancias o ingresos provenientes de las mismas serían repartidos entre los doce (12) corregimientos que integraban el Distrito.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió el acto administrativo impugnado, a través del cual se incluyen a los doce (12) corregimientos en la participación, organización y distribución de los beneficios que implican la celebración de las fiestas patronales de Santiago Apóstol.

En igual sentido, se exoneró del pago de los impuestos municipales a las Juntas Comunales de los Corregimientos del Distrito de Santiago que celebran sus fiestas patronales una vez al año, y se exoneró en un 50% del pago de los impuestos municipales una (1) actividad al año, por comunidad.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición del Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, procede la Sala a realizar una revisión de las medidas provisionales adoptadas por esta Corporación de Justicia con motivo de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por el señor LUIS CAMPOS.

En ese sentido, mediante Resolución de 16 de junio de 2006 (visible de fojas 38 a 41 del expediente) la Sala Tercera suspendió provisionalmente los efectos del Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, en base a las siguientes consideraciones:

“El examen preliminar de las circunstancias anotadas y su confrontación inicial con la normativa correspondiente, lleva a la Sala a estimar “prima facie” que existen elementos que apuntan a indicar que con la actuación impugnada el Consejo Municipal del Distrito de Santiago pudo haber incurrido en eventuales infracciones a lo que disponen los artículos 1 y 16, contenidos en la Ley 105 de 1973 que son del siguiente tenor ...

Las disposiciones transcritas tienen como propósito delinear el objetivo que persiguen las Juntas Comunales y la identificación de las fuentes de ingreso de tales entidades públicas. Tomando en cuenta que, en el presente caso, las festividades patronales de Santiago Apóstol las ha venido desarrollando tradicionalmente la Junta Comunal de Corregimiento de Santiago, podrían concluirse, que los elementos aportados al expediente hasta el momento, ponen de manifiesto que la medida adoptada por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago afecta adversamente la autonomía de gestión que la Ley reconoce a las Juntas Comunales en la selección y escogimiento de las actividades de la cual proyectan obtener sus recursos”.

Posteriormente, se observa en el expediente, que mediante escrito presentado el día 18 de julio de 2008, el apoderado judicial del demandante requiere a la Sala acceder a una nueva solicitud de medida cautelar de suspensión pero en esta ocasión, el acto cuyo suspensión se demanda recae sobre el Acuerdo Municipal N° 17 de 2 de julio de 2008 expedido por la Consejo Municipal del Distrito de Santiago, a través del cual, a criterio del demandante, se reproduce en esencia el original Acuerdo Municipal N° 2 de 15 de febrero de 2005, que ya hubiese sido suspendido por esta Corporación de Justicia a través de la decisión de 16 de junio de 2006.

El referido Acuerdo Municipal N° 17 de 2 de julio de 2008 señala en su parte resolutive lo siguiente:

PRIMERO: Prohibir cualquier tipo de exoneración de impuestos municipales, cuando se trate de las siguientes actividades; ferias, fiestas patronales, carnavales, fiestas patrias y demás actividades de índole regional.

SEGUNDO: Ordenar a las Juntas Comunales y Locales remitir su programación anual de las actividades relativas patronales, ferias, fiestas patrias y demás actividades de índole regional de su corregimiento al Departamento de Tesorería Municipal para el debido control.

TERCERO: Derogar cualquier otro Acuerdo que sea contrario al presente”.

Ahora bien, en atención al contenido del nuevo Acuerdo proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, la Sala Tercera accedió a la suspensión provisional del mismo por considerar que pareciera reñir con las medidas provisionales adoptadas por este Tribunal a través de la decisión de 16 de junio de 2006. En ese sentido, la Resolución de 25 de julio de 2008 señaló lo siguiente:

“En virtud de la Resolución de 16 de junio de 2006, mediante la cual este Tribunal dispuso suspender provisionalmente el Acuerdo Municipal No. 2 de 2005, quedan sin efecto temporal, entre otras, lo relativo a la exoneración del pago de impuestos municipales a las Juntas Comunales y Locales del Distrito de Santiago que celebran sus fiestas patronales una vez al año ...

De una lectura atenta del párrafo anterior, se puede concluir que el Acuerdo Municipal No. 17 de 2 julio de 2008 que presenta el demandante pretende estatuir disposiciones en relación con el tema de la exoneración del pago de impuestos municipales, situación que de permitirse podría menguar los efectos cautelares de la suspensión provisional que ha decretado la Sala. Ello es así, toda vez que el Consejo Municipal del Municipio de Santiago está adoptando medidas en relación con la exoneración, que figura como una de las materias que aparecen reguladas con el Acuerdo Municipal No. 2 de 2005, que la Sala Tercera suspendió mediante Resolución de fecha de 16 de junio de 2006”.

Conocidos todos los antecedentes generados con motivo de la acción de nulidad interpuesta, procede la Sala a examinar las normas legales que la parte actora estima infringidas a fin de determinar la legalidad del acto administrativo impugnado.

En ese sentido, el demandante denuncia como violadas dos disposiciones de la Ley N° 105 de 1973, por medio de la cual se organizan las Juntas Comunales, y las cuales procederemos a transcribir a efecto de realizar el análisis pertinente:

“Artículo 1. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas”.

“Artículo 16. Las fuentes de ingresos de las Juntas Comunales serán las siguientes:

- 1-El producto de sus actividades económicas;
- 2-Las herencias, legados y donaciones que serán aceptadas a beneficio de inventario;
- 3-Las partidas presupuestarias que le asigne el Estado por conducto del Municipio o éste directamente; y
- 4-Cualesquiera otras permitidas por la Ley”.

De un estudio de las disposiciones transcritas, se observa que las mismas guardan relación directa con el manejo de la vida jurídica de las comunidades, siendo estas dirigidas por las Juntas Comunales (artículo 1). De igual manera, el artículo 16 se refiere a los ingresos de carácter económico que integran el patrimonio de dichas comunidades, destacándose las ganancias producto de sus actividades económicas, así como las herencias, legados y donaciones que reciban, entre otros.

Ahora bien, a pesar de las argumentaciones de la ahora parte actora, sobre la obligación de cada Junta Comunal de proveer sus propios ingresos, los cuales no pueden ser repartidos entre todos los Corregimientos que integran el Distrito, haciendo un especial énfasis en las ganancias que se obtienen en el área del Corregimiento de Santiago, con motivo de las festividades de Santiago Apóstol, esta Corporación de Justicia debe indicar que la Ley N° 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal, señala que el Municipio es la organización de la comunidad radicada en un Distrito, y son los Consejos Municipales (integrados por todos los Representantes de Corregimiento) los que regularán la vida jurídica por medio de Acuerdos, los cuales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.

De lo anterior, se colige que efectivamente el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, al realizar su función de regular la vida jurídica dentro del Municipio de Santiago, ha tomado la determinación (a través de un acuerdo consensuado entre los Concejales) de repartir los ingresos provenientes exclusivamente de las actividades

con motivo de las fiestas patronales de Santiago Apóstol, entre todas las comunidades que integran el Distrito, en atención al carácter distrital de dichas festividades, y eso sí, con la debida participación de las distintas Juntas en la organización de los eventos. Los planteamientos anteriores en ninguna forma impiden que cada Junta Comunal realice otras actividades que generen los ingresos económicos necesarios para las gestiones de dichas corporaciones, siempre que las mismas no estén al margen de la Ley. Por las razones anteriores,

En lo que se refiere a la exoneración del pago de los impuestos municipales a las Juntas Comunales de los Corregimientos del Distrito de Santiago que celebran sus fiestas patronales una vez al año, y la exoneración en un 50% del pago de los impuestos municipales una (1) actividad al año por comunidad, esta Corporación de Justicia considera que dicha medida es acorde con la legalidad pues la adopción de la misma es una facultad de los Consejos Municipales, y que en el caso que nos ocupa ciertamente promueve la participación de las Juntas Comunales a través de actividades que le permitan generar ingresos para brindarle respuesta a sus comunidades.

Como se desprende del análisis de las disposiciones citadas así como de un examen integral del resto de las normativas de las Leyes N° 105 de 1973 y N° 106 de 1973, las decisiones adoptadas por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago son acordes al ordenamiento jurídico patrio, razón por la cual quedan deben ser desestimados los cargos de ilegalidad incoados contra el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005, con el consecuente levantamiento de las medidas de suspensión provisional decretadas contra el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005 y el Acuerdo Municipal N° 17 de 2 de julio de 2008, ambos expedidos por el Consejo Municipal del Municipio de Santiago.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Acuerdo Municipal No. 2 de 15 de febrero de 2005 emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Santiago, y ORDENA EL LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL adoptadas contra los Acuerdos Municipales No. 2 de 15 de febrero de 2005 y N° 17 de 2 de julio de 2008, ambos expedidos por el Consejo Municipal del Municipio de Santiago.

Notifíquese.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

VICTOR L. BENAVIDES P. -- WINSTON SPADAFORA FRANCO

JANINA SMALL (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RODRIGO SÁNCHEZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL CONVENIO N° PAN/03/902B CONTENIDO EN LA CARTA DE ACUERDO DE FECHA JUNIO DE 2003, SUSCRITO ENTRE LA EMPRESA DE PROPIEDAD ESTATAL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TOCUMEN, S. A., Y LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. -PANAMÁ, DOCE (12) DE DICIEMBRE DE DOS MIL OCHO (2008).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	12 de Diciembre de 2008
Materia:	Acción contenciosa administrativa
	Nulidad
Expediente:	584-04

VISTOS:

El licenciado Rodrigo Sánchez, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad con la finalidad que se declare nulo, por ilegal el Convenio N° PAN/03/902B contenido en la Carta de Acuerdo de fecha junio de 2003, suscrito entre la empresa de propiedad estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., y la Organización de Aviación Civil Internacional.

La demanda fue admitida por la Sala Tercera mediante Auto de 11 de noviembre de 2005, en el que igualmente se ordenó correr traslado de la misma a las partes involucradas.