

enerva un acto individualizado, personal y y que lesiona directamente sus derechos particulares.

En cuanto a la diferencia de los procesos de nulidad y plena jurisdicción, esta Corporación de Justicia ha expresado en reiteradas ocasiones lo siguiente:

"Dentro de este contexto es preciso destacar que, en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, hace relación al particular sujeto del derecho lesionado, como es el presente caso. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian, en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos "erga omnes", como se ha dicho, liquida jurídicamente el acto. Mientras que la nulidad que surge en la de plena jurisdicción o privada, no sólo destruye el acto demandado, sino que ordena el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. He aquí la diferencia." (Fallo de 12 de enero de 2000)

Por las razones expresada, esta Tribunal de Segunda Instancia estima que le asiste la razón a la Sustanciadora, por lo que no es posible darle curso legal a la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMAN el auto de 6 de agosto de 2001, que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Otto Arlés Acosta, en representación de ITZA MONTENEGRO MUÑOZ.

Notifíquese.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LINO RODRÍGUEZ EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN PARA QUE SE DECLARE NULO PO ILEGAL EL ACUERDO NO.26 DE 26 DE JUNIO DE 1991, ESPECÍFICAMENTE LOS ARTÍCULOS 10. 12, 13 Y 15, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE ENERO DE DOS MIL DOS (2002).

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

VISTOS:

El licenciado Lino Alberto Rodríguez Gómez, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declaren nulos por ilegales los artículos 10, 12, 13 y 15 del Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, expedido por el Consejo Municipal de San Miguelito,

Mediante esta actuación administrativa el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito reglamentó la tenencia, adjudicación y venta de lotes de terreno de propiedad del Municipio de San Miguelito.

Advierte la Sala, que el Presidente del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, como ente demandado, no remitió a esta Superioridad el informe de conducta que le fuera solicitado a través del Oficio No. 719 de 7 de julio de 2000.

I. ARGUMENTOS DEL ACTOR.

La pretensión del demandante, básicamente, se sustenta en el hecho segundo del libelo de demanda, en el que expone lo siguiente:

"SEGUNDO: Que los artículos 10, 12, 13 y 14 del Acuerdo No. 26,

multicitado, violan de forma directa los artículos 98, 99 y 101 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, por medio de la cual se regula el Régimen Municipal, toda vez que en los artículos del Acuerdo No. 26 (mencionados) se establece un procedimiento distinto el cual va en contra del procedimiento que establece la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, en los cuales establecen como requisito obligatorio e ineludible que se realice una licitación pública para las enajenaciones o venta de bienes municipales".

"ARTICULO DECIMO: Quien desee ocupar un lote de terreno municipal mediante compra para vivienda, hará solicitud en papel simple ante el Representante de Corregimiento respectivo.

Dicha solicitud será respondida por la dirección de Ingeniería Municipal y Catastro de Tierras del Municipio. El Representante después de evaluar la información autorizará o no al solicitante para que efectúe en hoja de papel sellado dicha solicitud ante el Alcalde del Distrito.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: el Alcalde del Distrito una vez recibida la solicitud del interesado, y la autorización de la Junta Comunal respectiva o la comisión especial hará fijar edictos en el despacho de la alcaldía Corregiduría respectiva y en el lote solicitado. Copia de este edicto deberá ser publicado por una vez en la Gaceta Oficial y un diario de la localidad. Los gastos correrán por cuenta del solicitante. Los edictos tendrán una vigencia de diez (10) días a partir, de su publicación. Es decir, después de vencido el término antes mencionado no habrá oposición por parte de terceros.

ARTICULO DECIMO TERCERO: Transcurrido el término de fijación del Edicto, se pasará el expediente al señor Personero Municipal para que tome conocimiento y resuelva en tres (3) días hábiles.

ARTICULO DECIMO QUINTO: No habiendo oposición ni de particular ni del Personero, el Alcalde del Distrito, ordenará mediante auto el pago del terreno conforme a la forma y a los precios establecidos en este acuerdo. El interesado deberá abonar el 10% como mínimo sobre el valor del terreno y los pagos mensuales del mismo no podrán ser menor de B/.40.00, cuando se trate de la primera categoría, de B/.30 cuando se trate de la segunda categoría, de B/.20.00 cuando se trate de la tercera categoría y de B/.10.00 cuando se trate ed la cuarta categoría."

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACION.

La parte actora estima que el Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, es violatorio de las disposiciones 98, 99 y 101 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", reformada por la Ley 52 de 1 de diciembre de 1984, los cuales son del tenor siguiente:

"ARTICULO 98: Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, las cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo: Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado.

A juicio del recurrente, esta disposición legal ha sido transgredida por el hecho de que el artículo 12 del Acuerdo 26, omite mencionar el requisito de licitación pública que exige la Ley en el artículo 98. Agrega además, que la única excepción contemplada, expresamente en la ley, donde se excluye el requisito de licitación pública se refiere a los contratos o transacciones que

celebre el municipio con la Nación, con instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado (parágrafo del artículo 98).

ARTICULO 99: La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo concejo, mediante acuerdo, y se llevará a efecto por medio de licitación pública de conformidad con las reglas establecidas por la ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. Cuando se trate de bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo.

Aduce el actor, que tal como se aprecia en el artículo 12 del Acuerdo 26, se omite el requisito de la licitación que exige también el artículo 99 y que tiene que cumplir con las reglas establecidas por la ley para la venta de bienes nacionales. Además se omite el requisito adicional de que la venta debe ser decretada por el respectivo Concejo mediante un acuerdo aprobado pro las dos terceras (2/3) partes del Concejo.

ARTICULO 101: La licitación se llevará a cabo por el Tesorero Municipal del respectivo distrito y para ser postor hábil en ella se necesita consignar previamente el diez (10%) por ciento del avalúo del bien que vaya a ser rematado."

Considera el recurrente que la infracción de esta norma se da porque en el artículo 12 se omite el requisito de licitación, tal como ya hemos expuesto, y aunado a ello, también se omite el hecho de que haya postor hábil al no haber licitación en ninguna venta de bienes.

III. OPINION DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

La señora Procuradora de la Administración externó su criterio a través de la Vista No. 516 de 26 de septiembre de 2000, y concluyó que los artículos 10, 12 13 y 15 del Acuerdo No.26 de 1991, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito no infringen los artículos 98, 99 y 101 de la Ley 106 de 1973.

A juicio de esta funcionaria, la venta, arrendamiento y adjudicación de los terrenos que el Municipio adquiere para destinarlos al crecimiento de las poblaciones, no está sujeta al procedimiento común de contratación pública que rige para el resto de los bienes públicos, sino que como claramente lo estipula el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, se regula por lo establecido en los Acuerdos que sobre la materia dictan los Concejos respectivos y siempre de acuerdo al marco dado por la ley.

La Procuradora, considera que la frase "... y todas aquellas que se adquieran mediante compra, permuta o donación, se regirán por el presente acuerdo" del artículo 1 del Acuerdo 26 de 1991, debe ser declarada ilegal, en virtud de que esta disposición es contraria a lo dispuesto en los artículos 17, numeral 9, y 98 de la Ley 106 de 1973, así como el artículo 141 del Código Fiscal, toda vez que "el Concejo sólo puede regular la venta, arrendamiento y adjudicación de terrenos adquiridos para áreas y ejidos, y no de todo terreno del que el Municipio sea propietario o llegue a serlo. La Ley de forma meridiana indica que los terrenos que la Comuna adquiera para dedicarlos a propósitos distintos del crecimiento de las poblaciones deben ser vendidos o arrendados mediante licitación pública" (Cfr. foja 26).

III. ANALISIS DE LA SALA.

El proceso in examine se origina en virtud de la expedición del Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, "Por medio del cual se reglamenta la tenencia, adjudicación y venta de lotes de terreno de propiedad del Municipio de San Miguelito".

La parte actora sustenta la ilegalidad de los artículos 10, 12, 13 y 15 del citado Acuerdo recurrido, en el hecho de que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito omitió introducir en el artículo 12 el trámite de licitación que exige el artículo 99 de la Ley 106 de 1973, así como también el requisito adicional de que la venta debe ser decretada por las dos terceras (2/3) partes del Concejo.

La representante del Ministerio Público, por su parte, considera que los

artículos 10, 12, 13 y 15 no infringen los artículos 98, 99 y 101 de la Ley 106 de 1973, pero estima que la frase "... y todas aquellas que se adquirieran mediante compra, permuta o donación, se regirán por este Acuerdo" del artículo primero del Acuerdo No. 26 de 1991, es contraria a lo dispuesto en los artículos 17, numeral 9 y 98 de la Ley 106 de 1973, así como el artículo 141 del Código Fiscal, razón por la cual considera que es ilegal.

Surtidos los trámites pertinentes, corresponde a la Sala resolver el fondo de la presente controversia.

Dentro de este contexto, tenemos que el numeral 9, del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, dispone lo siguiente:

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

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales.

En ese sentido, el artículo 141 del Código Fiscal establece lo siguiente:

"Artículo 141: La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

En todo caso se respetarán los derechos de los ocupantes con edificios construídos dentro del área de las poblaciones.

Parágrafo: 1 Aún cuando los Municipios no hayan obtenido los títulos de sus áreas o ejidos según este Código, la adjudicación y el uso de las tierras ocupadas por núcleos urbanos se regirán por los reglamentos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

... "

Dentro de este orden de ideas, observa la Sala que es necesario confrontar la normativa supra citada con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 98: Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo: Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado."

De lo antes transcrito, se colige de forma palmaria que los Municipios están facultados para reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones; y el artículo 98 exceptúa del trámite de la licitación pública en dos supuestos: Para los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos; y en las transacciones contractuales que celebren los municipios con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas.

Actualmente el concepto de ejido, se entiende como tierras destinadas a núcleos urbanos, relativo a la extensión de la población, dado el alto índice de crecimiento poblacional, así se desprende del artículo 141 del Código Fiscal.. A través del tiempo, el concepto ha tenido varias acepciones, aplicadas a cada época o momento histórico, como por ejemplo la que ofrece la Enciclopedia Jurídica OMEBA cuando define el Ejido como " En la legislación española,

proyectada en América por la conquista y colonización, existe como un "bien comunal"... ha sido definido por Roque Barcia, en su Diccionario General etimológico como " El campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra; es común para todos los vecinos y suele servir de era para descansar en ella las mieses y limpiarlas" (Tomo IX , DRISKILL, S.A., Argentina, 1986, pág. 878).

Así las cosas, la Sala comparte el criterio expuesto por la Procuradora de la Administración y estima pues, que los artículos 10, 12, 13 y 15 del Acuerdo No. 26 de 1991, no transgreden los artículos 98, 99 y 101 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, toda vez que la ley estableció dos excepciones en cuanto a la aplicación del procedimiento de la licitación pública, y resulta claro, pues, que la venta, arrendamiento y adjudicación de terrenos que adquiriera el Municipio para ser destinados al crecimiento poblacional no está sometido al procedimiento de contratación pública, que se estipula para el resto de los bienes públicos. Muy distinta sería la situación, si se diera la concesión de lotes de terrenos municipales para uso comercial o industrial, en cuyo caso, se deben someter al proceso de licitación pública.

En esa misma línea de pensamiento, el artículo 98 establece de forma palmaria que el citado procedimiento debe ser regulado por lo establecido en los Acuerdos que sobre la materia dictan los Concejos y no por el procedimiento establecido para la contratación pública.

Sobre este tema, la Sala Tercera se ha pronunciado anteriormente, como es el caso de las resoluciones de 24 de octubre de 1999 y de 15 de octubre de 1996, en donde en esta última se expresó lo siguiente: " De acuerdo con el citado artículo 98, todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo para tales efectos, las normas del Código Fiscal que regulan la venta o arrendamiento de los bienes nacionales. De esta regla general se exceptiona "los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, las cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta ley y los Acuerdos Municipales". En otras palabras, la venta o arrendamiento de dichos terrenos debe hacerse con arreglo a la reglamentación que establezcan los Concejos Municipales a través de los Acuerdos respectivos, en virtud de la facultad que les confiere el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973 (Modificada por la Ley 52 de 1984).

Así las cosas, pues, la Sala estima, que los cargos endilgados no prosperan, además el recurrente no ha probado que las fincas descritas en el artículo primero del Acuerdo No. 26 de 1991, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito no fueron adquiridas por dicho Municipio para área y ejidos.

Por otro lado, si bien la Sala estima importante lo expresado por la señora Procuradora de la Administración, cuando sostiene que es ilegal la frase final (en negrilla) del artículo primero del Acuerdo No. 26 que establece que la tenencia y venta de las tierras municipales, en particular de las fincas No.72491, 49802, 4899, 114061, 8856, 16219, 4991, 4646, 60958, 80159 y 58403 y todas aquellas que se adquieran mediante compra, permuta o donación; se regirán por el presente acuerdo; no puede la Sala pronunciarse sobre la legalidad de dicha frase, pues la misma no fue impugnada en la demanda, de conformidad con el principio de congruencia entre la pretensión y la sentencia.

En ese sentido, la Sala ha reiterado que de no encontrarse dentro de las dos excepciones establecidas en el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, antes descritas, el Consejo Municipal debe cumplir con dos pasos claramente consignados en la ley para acceder a la venta de bienes inmuebles, en primer lugar, se requiere un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo; y en segundo lugar, se debe someter al procedimiento de licitación pública, de conformidad con las reglas establecidas por la ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. De igual forma, resulta evidente que deberán someterse a las regulaciones de la Ley 56 de 1995, (Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras medidas) la cual regula el aspecto publicitario del procedimiento de licitación pública, con el propósito de que el particular conozca y participe, si está interesado, en los contratos con el Estado, sujetos a este trámite

Como corolario de lo antes expresado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES los artículos 10, 12, 13 Y 15 del Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito,

Notifíquese y Cúmplase,

(fdo.) ARTURO HOYOS
 (fdo.) WINSTON SPADAFORA FRANCO (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

==*==*==*==*==*==*==*==*==*==

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA MORGAN Y MORGAN EN REPRESENTACIÓN DE ARTURO SANCHEZ QUINTERO, PARA QUE SE DECLAREN NULAS POR ILEGALES, LAS CIRCULARES NO. 01-SE DE 8 DE ENERO DEL 2001, SUSCRITA POR EL SUBCONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA NO. 14-SE DE 19 DE MARZO DEL AÑO 2001, DICTADA POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, RELACIONADAS CON LA RENOVACIÓN DE LAS PÓLIZAS SUSCRITAS POR EL ESTADO. MAGISTRADO PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE ENERO DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense Morgan y Morgan, actuando en su condición de apoderada judicial de Arturo Sánchez Quintero, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad con el propósito de que se declaren nulas, por ilegales, las Circulares No.01-SE de 8 de enero del 2001, suscrita por el Subcontralor General de la República y la No. 14-SE de 19 de marzo del año 2001, dictada por el Contralor General de la República.

Las actuaciones impugnadas son del tenor siguiente:

"CIRCULAR Núm 01-SE

PARA: MINISTROS DE ESTADO, DIRECTORES Y GERENTES GENERALES DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, TITULARES DEL ÓRGANO JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PÚBLICO, JEFES DE DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y ALCALDES DE DISTRITO, JEFES DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

DE: DR. ENRIQUE LAU CORTÉS, Subcontralor General.

Asunto: CONTRATACIÓN DE PÓLIZAS DE SEGUROS VIGENCIA FISCAL 2001.

Por este medio se les informa que las Pólizas de Seguros que suscribieron durante la Vigencia Fiscal 2000, sólo podrán ser renovadas para la presente Vigencia Fiscal por un periodo (sic) de 90 días.

Lo anterior obedece a la necesidad de revisar las tarifas de las Pólizas que el Estado contrata, las cuales están vigentes desde 1992.

Dentro de este contexto, es oportuno señalar que no deberán realizar el acto público para la escogencia de los Corredores de Seguros y contratación de Pólizas de Riesgos Especiales, hasta tanto se les notifiquen las nuevas medidas al respecto."

"CIRCULAR No. 14-SE

PARA: MINISTROS DE ESTADO, DIRECTORES Y GERENTES DE INSTITUCIONES AUTONOMAS, TITULARES DEL ORGANO JUDICIAL Y DEL MINISTERIO PUBLICO, ALCALDES, RECTORES DE UNIVERSIDADES ESTATALES, SUBDIRECTORES DELEGADOS, JEFES DE FISCALIZACION

DE: ALVIN WEEDEN G.

CONTRALOR GENERAL