

1961

-ENERO-

CORTE SUPREMA

SALA 3a.

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

SENTENCIAS

Demanda interpuesta por el Lcdo. Marcelino Jaén, en representación de CRISANTO ZAMBRANO, para que se declare la nulidad del Acuerdo No. 2 de 18 de julio de 1956, dictado por el Consejo Municipal de Penonomé.

Magistrado Ponente: Luis Morales Herrera.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Panamá, veintiseis de enero de mil novecientos sesenta y uno.

VISTOS:

CRISANTO ZAMBRANO, en su carácter de Tesorero Provincial de Coclé, por medio de apoderado, ha promovido el presente recurso administrativo para que "en sentencia definitiva se declare que el Acuerdo No. 2 de fecha 18 de Julio de 1956, dictado por el Consejo Municipal de Penonomé es nulo, de nulidad absoluta".

Los hechos en que funda la demanda, son los siguientes:

"PRIMERO: El señor Crisanto Zambrano fué designado por el Consejo Municipal de Penonomé para el cargo de Tesorero Provincial de Coclé, y, en tal virtud está obligado a velar y fiscalizar las recaudaciones de la oficina bajo su responsabilidad. De allí emana la personería del actor para la instauración de la presente acción;

"SEGUNDO: El Consejo Municipal de Penonomé en ejercicio de sus facultades legales dictó el Acuerdo

seis, de fecha tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y cuatro, y mediante él, estableció las normas reglamentarias de venta y adjudicación de títulos de los terrenos de propiedad Municipal;

"TERCERO: El acuerdo a que se refiere el hecho precedente derogó toda la legislación relativa a la venta y adjudicación de título de dominio de terreno de propiedad del Municipio de Penonomé, existente a la fecha en que entró en vigencia el expresado Acuerdo Número seis;

"CUARTO: En el Acuerdo que se deja mencionado en los hechos anteriores se estableció, en su artículo segundo, la siguiente tarifa y clasificación para el cobro del valor de los lotes municipales veinticinco centésimos para lotes de tercera categoría; quince centésimos para los de segunda categoría; y diez centésimos para los de primera categoría;

"QUINTO: El Consejo Municipal de Penonomé, aprobó el Acuerdo No. dos de 18 de julio de mil novecientos cincuenta y seis, y por medio del cual se introdujo un párrafo al Acuerdo citado en el hecho primero de este libelo, el cual reza textualmente así: Art. Primero:— Reformase el Acuerdo No. 6 (3 de diciembre de 1954) en el sentido de agregarle un Párrafo al Art. segundo, así:

"PARAGRAFO: Las solicitudes de lotes municipales a título de compra que actualmente cursan tramitación en la Secretaría del Consejo Municipal y que fueron iniciadas antes de entrar en vigencia el Acuerdo Número 6 de (3 de diciembre de 1954) continuarán basadas en las disposiciones legales anteriores a la vigencia de ese Acuerdo, es decir, en las vigentes al iniciarse tales solicitudes.

"ARTICULO 2.— Es entendido que dicho párrafo se refiere a las disposiciones anteriores vigentes el Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954).

"SEXTO: El precio fijado en el párrafo que se deja transcrito en el hecho cuarto, es exiguo e irrisorio para los lotes municipales en la ciudad de Penonomé, dada la importancia de este centro de población, desde todo punto de vista que se le examine; y, por otro lado, lesiona grandemente la economía Municipal.

"SEPTIMO: El Acuerdo Número dos de 18 de julio de 1956 se refiere y le da actualidad a disposiciones anteriores a la vigencia del Acuerdo número seis de 3 de Diciembre de 1954, pero no dice a qué Acuerdo Municipal anterior corresponden los preceptos que se desean hacer resacer, y por otra parte, no se ha publicado dicho Acuerdo o acuerdos anteriores, junto con el Acuerdo número dos de mil novecientos cincuenta y seis.

Así mismo se pretende darle efecto retroactivo a dichas disposiciones que la misma Corporación Municipal había declarado sin vida".

En atención a la solicitud hecha por el recurrente, el antiguo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, por medio de Resolución de veintinueve de agosto de mil novecientos cincuenta y seis, de conformidad con lo que dispone el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, suspendió provisionalmente los efectos del Acuerdo No. 2, de 18 de julio de 1956, expedido por el Consejo Municipal de Penonomé cuya ilegalidad se pide.

Al explicar la conducta del Consejo Municipal de Penonomé, su Presidente expone lo siguiente:

"Según las actas del Concejo se deja ver que el Acuerdo No. 2 de (18 de julio de 1956) tuvo su fundamento jurídico en el segundo inciso del artículo 32 del Código Civil y en el párrafo 20. del artículo 10. de la Ley 21 de 1951, por la cual se dictan medidas sobre la adjudicación de tierras baldías nacionales.

"Tanto el Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954) como el No. 2 de (18 de julio de este año) merecieron la aprobación del señor Alcalde del Distrito y fueron debidamente publicados en las Gacetas Oficiales del 8 y 2 de agosto de este año, respectivamente, de las cuales acompaño sendas copias a este informe.

"Fueron así cumplidos los trámites que al respectivo exige la Ley 8a. de 10. de febrero de 1954, sobre Régimen Municipal.

"El principio de que se reconozca el derecho adquirido en este tipo de contrato de compra-venta, no solamente lo consagra este Consejo Municipal por medio del Acuerdo acusado de nulidad, sino además de las disposiciones citadas, el actual Organismo Ejecutivo en su Decreto No. 182 de 4 de septiembre de 1956 "por el cual se dispone que los Gobernadores de Provincia continúen tramitando los expedientes sobre adjudicación de tierras baldías relacionadas con solicitudes formuladas con anterioridad a la vigencia del nuevo Código Fiscal".

"Este Consejo ha dictado con anterioridad a esta fecha el Acuerdo No. 4 de 29 de agosto de 1956 con el cual se corrige la objeción señalada en el hecho séptimo del libelo de la demanda. Se ha adelantado, así

a corregir dicha emisión.

El Procurador General de la Nación, al evacuar su traslado afirma "que, como viene pedido, se declare en sentencia definitiva que es nula de nulidad absoluta, el Acuerdo Número 2 de 18 de julio de 1956 expedido por el Consejo Municipal de Penonomé" "porque no se han publicado dicho acuerdo o acuerdos anteriores, junto con el Acuerdo Número dos de mil novecientos cincuenta y seis". Agrega dicho funcionario que "es evidente que el Acuerdo No. 2, de 18 de julio de 1956, se ha llenado los requisitos contenidos en el artículo 37 del Código Civil y que, por tanto, es nulo conforme al artículo 50. de ese Código".

Durante la tramitación del recurso, se apersonó como coadyuvante del Consejo Municipal de Penonomé, el Ingeniero Emiliano Márquez, "en virtud de que lo perjudicaría la declaratoria de nulidad que se demanda, lo cual comprueba con la copia auténtica librada por el señor secretario del Consejo Municipal de Penonomé, en donde consta que es solicitante para la adjudicación de lote de terreno situado en los municipales de Penonomé".

El apoderado de Márquez, abogado Francisco Fidelino Moreira, se opone a la declaratoria de ilegalidad del Acuerdo en estudio, porque en su concepto, "no es como alega el demandante de poner en vigencia una ley o acuerdo derogado sino de reconocer el derecho que obtuvo el solicitante de conformidad con la ley o acuerdo vigente cuando hizo la solicitud, o sea reconocer el efecto que produjo en su tiempo la ley derogada.

Para resolver, se considera:

El Acuerdo cuya ilegalidad se solicita, es del tenor

siguiente:

ACUERDO No. 2

(de 18 de Julio de 1956)

por el cual se introduce un párrafo al Artículo 2 del Acuerdo No. 6 de 3 de diciembre de 1954.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME,
en uso de sus facultades legales:

A C U E R D A :

Art. 1o. Refórmese el Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954) en el sentido de agregarle un párrafo al Art. 2o. así:

PARAGRAFO: Las solicitudes de lotes municipales a título de compra que actualmente cursan tramitación en la Secretaría del Consejo Municipal y que fueron iniciadas antes de entrar en vigencia el Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954) continuarán basadas en las disposiciones legales anteriores a la vigencia de ese Acuerdo, es decir, en las vigentes al iniciarse tales solicitudes.

Art. 2o. Es entendido que dicho párrafo se refiere a las disposiciones anteriores vigentes al Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954).

Art. 3o. Este Acuerdo regirá desde su sanción.

Dado en el Salón de sesiones del Honorable Consejo Municipal de Penonomé, a los diecinueve (19) días del mes de julio de mil novecientos cincuenta y seis (1956)

APROBADO:

CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME

(fdo.) Enrique Tam
Presidente del Consejo Municipal
de Penonomé.

(fdo.) Florentino A. Yee
Srio del Consejo Municipal de Penonomé.

ALCALDIA MUNICIPAL.-PENONOME, Julio Veinte (20) de mil novecientos cincuenta y seis (1956).-APROBADO.-CUMPLASE.-(fdo.) El Alcalde, Guillermo Tatis G. (fdo.) El Secretario, Luis Ma. Jaén F.- Hay un sello de la Alcaldía del Distrito.-

Es copia de su original.-

(fdo.) Florentino A. Yee
Srto. del Consejo Municipal de
Penonomé.

Ese Acuerdo fue "adicionado" por el No. 4, de 29 de agosto de 1956, que dice:

ACUERDO No. 4
(de 29 de agosto de 1956)

Por medio del cual se adiciona el Acuerdo No. 2 de (18 de julio de 1956).

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME
en uso de sus facultades legales:

A C U E R D A :

Art. 1o. Adiciónase el parágrafo del artículo 1o. del Acuerdo No. 2 de (18 de julio de 1956) en el sentido de que las solicitudes de lotes municipales a título de compra que actualmente cursan tramitación en la Secretaría del Consejo Municipal y que fueron iniciadas antes de entrar en vigencia el Acuerdo No. 6 de (3 de diciembre de 1954) continuarán basadas en las disposiciones contenidas en el Acuerdo No. 12 de (1o. de julio de 1933), que estaba rigiendo al iniciarse dichas adjudicaciones.

Art. 2o. Este acuerdo regirá a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

Dado en el Salón de sesiones del Honorable Consejo Municipal de Penonomé, a los veintinueve (29) días del mes de agosto de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

APROBADO
CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME

(fdo.) Enrique Tam
Presidente del Consejo Municipal
de Penonomé

(fdo.) Florentino A. Yee
Secretario del Consejo Municipal
de Penonomé.

El Acuerdo No. 6, de 3 de diciembre de 1954, al que el Acuerdo No. 2, de 18 de julio de 1956 introduce un parágrafo

en su artículo No. 2; dice en su artículo 16 lo siguiente:

"Quedan derogados los Acuerdos anteriores sobre adjudicaciones de lotes de tierras municipales, en los términos citados".

Como se ve, año y medio después de haber entrado en vigencia el Acuerdo No. 6 de 3 de diciembre de 1954, es decir, más de un año de haber sido derogadas las disposiciones del Acuerdo No. 12 de 10 de julio de 1933, tanto el Acuerdo No. 2 de 18 de julio de 1956 como el de 29 de agosto del mismo año, tratan de revivirlas para que se le cobre a los solicitantes de lotes municipales a título de compra, cuyas peticiones "cursan en tramitación en la Secretaría del Consejo Municipal", los reducidos precios señalados en el Acuerdo fenecido de 1933. Se trata entonces de una disposición derogada que se quiere revivir, y para ello es necesario que se proceda al tenor de lo que estatuye el artículo 37 del Código Civil que dice:

"Una ley derogada no revivirá por salas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.

"En este último caso será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor".

Según los números 13,020 y 13,025 de la Gaceta Oficial de 2 de agosto de 1956 y 8 de agosto del mismo año, respectivamente, en el primero se publicó el Acuerdo No. 2 de 18 de julio de 1956 cuya ilegalidad se pide, y en el segundo,

seis días después, el No. 6 de 3 de diciembre de 1954 que se pretende adicionar. No sólo se dejaren de publicar los dos Acuerdos conjuntamente, como lo exige el artículo 37 del Código Civil, sino que ni siquiera se publicó en la Gaceta Oficial el No. 4 de 29 de agosto de 1956 que específicamente trata de revivir las disposiciones contenidas en el Acuerdo No. 12 de 10. de julio de 1933. A lo cual no es ocioso agregar que aún en el caso de que las publicaciones se hubieran hecho en la forma prescrita por el artículo 37 del Código Civil, el acto acusado habría quebrantado igualmente dicha norma. Ello es que ni en el Acuerdo No. 2 de 18 de julio de 1958, ni en el No. 4 de 29 de agosto de 1956, se reprodujo la disposición del Decreto No. 6 de 3 de diciembre de 1954 que quiso poner en vigor, ni en ellas se "estableció de modo expreso" que la disposición aludida recobraba su vigencia. En otras palabras ni en el acto acusado, ni en el Acuerdo con que el Consejo Municipal de Penonomé pretendió llenar la omisión advertida en aquél. Se siguió el procedimiento señalado en el artículo 37 del Código Civil para que recobrara su fuerza una disposición que figuró en otro acuerdo expresamente derogado. Ante esas omisiones procedimentales y sustanciales, la Sala está de acuerdo con el Sr. Procurador General de la Nación cuando manifiesta que "es evidente que el Acuerdo No. 2, de 18 de julio de 1956, no ha llenado los requisitos contenidos en el artículo 37 del Código Civil y que, por tanto, es nulo, conforme el artículo 50. de ese Código".

Por las razones anteriores la Corte, Sala de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la

República y por autoridad de la Ley, DECLARA: Que es ilegal y por tanto nulo de nulidad absoluta, el Acuerdo No. 2 de 18 de julio de 1956 dictado por el Consejo Municipal de Penonomé.

Cópiese y notifíquese.

(fdo.) Luis Morales Herrera.-(fdo.) Germán López.-(fdo.)
Ricardo A. Morales.-(fdo.) M.A. Díaz E.-(fdo.) Carlos
Guevara.-(fdo.) Carlos V. Chang, Secretario