



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, siete (7) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

El licenciado Jonathan Ariel Hernández G., actuando en nombre y representación de ELIZABETH HURTADO CARRERA y CAROLINA ELIZABETH HIGUERA HURTADO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, emitido por el Consejo Municipal del distrito de San Félix.

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a realizar el examen de admisibilidad, para lo cual procedió a dictar la Resolución de 12 de abril de 2022, mediante la cual dispuso la admisión de la misma; se envió copia a la Autoridad requerida para que rindiese un informe explicativo de conducta; se corrió traslado al tercero interesado y al Procurador de la Administración; y se abrió la causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

**I. ACTO DEMANDADO; PRETENSIÓN FORMULADA; NORMAS QUE SE
ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.**

La parte actora solicita a este Tribunal que declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Félix, por medio del cual se dispuso lo siguiente:

“ACUERDA:

Artículo 1: Conceder como en efecto se hace, **TITULO DE PLENA PROPIEDAD MUNICIPAL**, el señor **LUIS ALBERTO PALACIOS**

APARICIO, varón, panameño, mayor de edad, con número de identidad personal cuatro - noventa y ocho – dos mil setenta (4-98-2070), residente en el Corregimiento de Las Lajas, distrito de San Félix, Provincia de Chiriquí, quien en su propio nombre y representación solicitó se le concediera un título de plena propiedad, que posee y que se encuentra ubicado en el corregimiento de Las Lajas, distrito de San Félix, el cual tiene una superficie de tres mil trescientos treinta y seis metros cuadrados con cincuenta y ocho decímetros cuadrados (3,336.58mts²), distinguido con los siguientes linderos al **norte**: con calle pública, al **sur**: con Azalia Hurtado Marquínez al **este**: con calle pública, al **oeste**: con parte de la finca municipal ocupada por Didier Hernán Pinzón y Doris de Gracia, el cual pago en la Tesorería Municipal, con el recibo fiscal número 1002756, por un valor de cuatrocientos noventa y cinco balboas con 00/100 (B/. 495.00), el día veintiocho (28) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

Artículo 2: para dar cumplimiento al artículo anterior se envía el presente acuerdo, a las oficinas encargadas de tramitar esta titulación para su efecto correspondiente.

Artículo 3: envíese copia a la parte interesada.

APROBADO: CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN FELIX.

Dado en San Félix, distrito de San Félix, a los dos (2) días del mes de julio de dos mil dieciocho (2018).

Fdo.

H.C. Algis Eloy Sánchez Aparicio.

Presidente del Concejo M. de San Félix

Fdo.

Secretario del C. Municipal de San Félix.

Sancionado por el Alcalde Municipal del Distrito de San Félix a los 3 días del mes de julio de 2018." (Cfr. f. 17 y reverso del expediente judicial).

La parte recurrente considera que la actuación del Consejo Municipal del distrito de San Félix, contraviene la siguiente normativa:

1. Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo

General y dicta disposiciones especiales:

1.1. "Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

Al explicar el primer cargo de infracción directa por omisión ensayado en el libelo de demanda, el licenciado Hernández señala que con la expedición del acuerdo impugnado se han infringido los principios enunciados en la norma ut

supra, "...al no existir ni tramitarse expediente administrativo ante el Concejo Municipal del Distrito de San Félix, conforme ordena la Ley Especial sobre régimen Municipal (Ley 106 de 1973) no se podía expedir un Acto Administrativo otorgando o declarando derechos a terceras personas, en este caso al señor LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO..." (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

Aunado a ello, refiere que: "Previo a la emisión del acuerdo municipal aquí denunciado, el mismo no fue presentado como proyecto de acuerdo, no fue pasado por el presidente del Concejo para su estudio a la comisión respectiva del municipio, entre otras anomalías y omisiones." (Cfr. f.8 del expediente judicial).

1.2. "Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

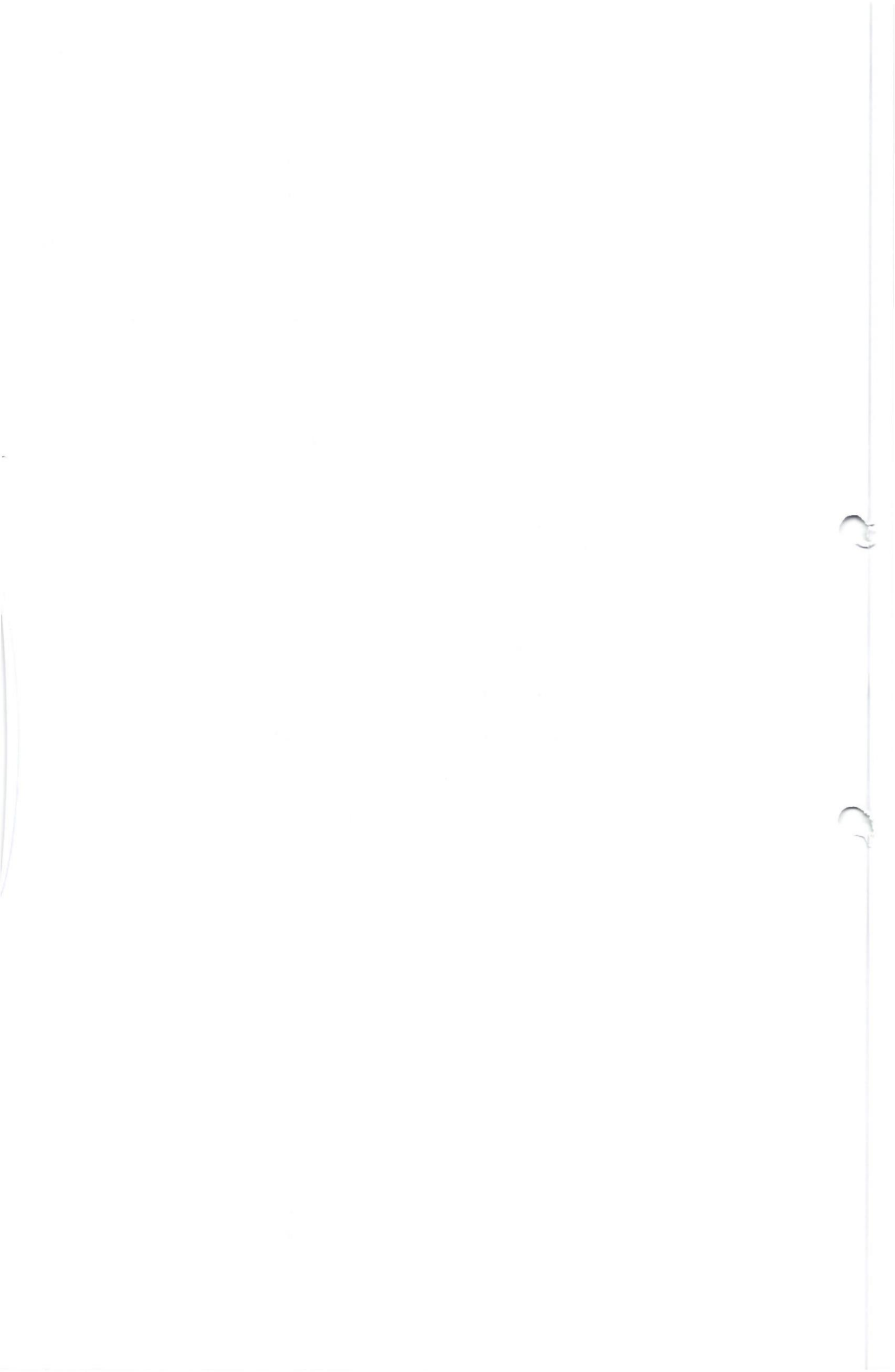
1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado."

En cuanto a la alegada violación directa por omisión de la norma transcrita, el apoderado judicial alega que la cámara edilicia demandada incurrió en un vicio de nulidad absoluta, dado que "...no tenía competencia para expedir Título de plena propiedad sobre un globo de terreno que forme parte de ejidos municipales, ya que dicha competencia es asignada por Ley a los Alcaldes del correspondiente distrito. Tampoco tenía el Concejo Municipal competencia para otorgar título de plena propiedad, cuando aún la entidad competente para aprobar planos, en este caso la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no había aprobado plano del terreno." (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

2. Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal:

2.1. "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 orden, sostiene el actor que la transgresión directa por omisión del artículo citado se produce por cuanto en materia de adjudicación, los Concejos Municipales únicamente están facultados para “REGLAMENTAR” la venta y adjudicación de bienes municipales. Lo anterior, puesto que: “*Es el alcalde, como jefe de la Administración Municipal, quien asume la competencia para expedir el correspondiente Acto Administrativo, en su modalidad de Resolución y así “CONCEDER TÍTULO DE PLENA PROPIEDAD MUNICIPAL”* (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

2.2. “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.”

Seguidamente, al referirse al cargo de violación directa por omisión endilgado al artículo *ut supra*, el recurrente sostiene que “...*al ser reglamentos generales (Acuerdos) sobre las exigencias y formalidades para la adjudicación de bienes inmuebles municipales señala que deben ser publicados en la Gaceta Oficial...*” (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

2.3. “Artículo 41-A. El trámite que debe sufrir todo proyecto de acuerdo será el siguiente:

a. Tan pronto sea presentado será leído por la Secretaría y pasado por el Presidente del Consejo, para su estudio, a la Comisión respectiva por un término que señalará el mismo Presidente y que no será mayor de diez (10) días. El Consejo, sin embargo, puede disponer que se discuta enseguida.

b. En el debate será discutida la parte dispositiva artículo por artículo; después el preámbulo y por último el título.

c. Una vez aprobado un proyecto, el acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo reciba. Devuelto un Acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del acuerdo en que coste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado.”

Asimismo, quien recurre alega la violación directa por omisión de la norma en referencia, puesto que "...el Acuerdo No. 41 del 2 de Julio del 2018 en el punto tercero de los considerando, se indica: "Que se cumplió con la norma establecida de fijar el correspondiente edicto durante quince (15) días calendarios sin que hubiese oposición alguna", siendo este un estadio, término y requisito extraño, anómalo y al margen de la ley sobre el trámite previo a la expedición de un Acuerdo Municipal, según prevé este artículo..." (Cfr. f.13 del expediente judicial).

2.4. "Artículo 45. Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

...

9. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal;

...

15. Todas las demás que señalen las leyes, y los acuerdos municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación;

..."

El último cargo de injuridicidad que se endilga a la actuación del Consejo Municipal de San Félix, recae en el artículo 45, numerales 9 y 15, de la Ley sobre Régimen Municipal, por cuanto "...son los Alcaldes quienes tienen la competencia y atribuciones para cumplir con las disposiciones del Concejo Municipal y entre ellos los que emitan a través de los Acuerdos Municipales. Por ende no podía el Concejo Municipal de San Félix expedir un Acuerdo específicamente para conceder TÍTULO DE PLENA PROPIEDAD MUNICIPAL al señor LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO, sin violar la presente norma, ya que carecía de competencia." (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

II. INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Consejo Municipal del distrito de San Félix, a fin de que rindiese un informe explicativo de conducta en relación con la actuación atacada, lo que se concretó a través de memorial suscrito por el presidente del Consejo Municipal del Distrito de San Félix, Arcesio Ticas Gallardo, en los términos que pasamos a citar:

"...

En el procedimiento de adjudicación de Título de Propiedad sobre el citado terreno, se cumplió cabalmente con el proceso administrativo especial establecido en la Ley, el cual sintetizamos del modo siguiente: el trámite empieza por el Consejo Municipal, al tenor de lo establecido por el artículo

17, numerales 7 y 10, 98 y 99 de la Ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal (...)

Lo expresado con anterioridad significa, que eso fue realmente lo que se hizo, por lo que se cumplió con lo siguiente:

1-. Solicitud de Adjudicación de Doctor Luis Alberto Palacios Aparicio, en las cuales se contienen las justificaciones para la Adjudicación del citado terreno, presentado documentos que sustentan la posesión de éste por más de 15 años.

2-. La expedición del edicto respectivo, el cual permaneció **publicado por 15 días, dentro de cuyo plazo los ciudadanos podían oponerse y no hubo oposición.**

3-. Deliberación del Consejo sobre la Solicitud de Adjudicación del terreno que fue aprobado por unanimidad por los miembros del mencionada. Tema que fue discutido y finalmente fue Consejo.

4-. La confección del plano del terreno, el cual fue aprobado **por el Alcalde Municipal de la época** y sometido a la aprobación de La Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) y por el Ministerio de Vivienda, instituciones que dieron su aprobación.

5-. El pago del precio de la adjudicación, cuantía que fue ingresada por conducto de la Tesorería Municipal.

6-. La confección de la Escritura Pública correspondiente que finalmente contiene el contrato cuyo objeto es la enajenación efectiva a favor del Doctor Luis Alberto Palacios Aparicio del bien citado, de propiedad original del Municipio de San Félix.

7-. **La inscripción en el Registro Público de la Propiedad** de la escritura Pública mencionada en el punto 6, que hace oponible frente a terceros esta enajenación.

El Certificado No. 743 de 30 de mayo de 2019 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Regional de Chiriquí, hace constar la Aprobación del Plano No.04-11-01-85746 Aprobado también por ANATI el 22 de abril de 2019, emitido a nombre de Luis Alberto Palacios Aparicio y sobre su propiedad de 3,593.63 m2 mencionada.

...

TERCERO: Algunos detalles como la cantidad de metros cuadrados vendidos, fueron subsanados por recomendaciones de ANATI Y EL MIVI y se recogieron finalmente en el plano final aprobado.

CUARTO: Adjuntamos copia debidamente cotejada y autenticada del expediente de adjudicación del señor LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO, con cédula 4-98-2070, el cual consta de 15 fojas y con su respectivo sello de fiel copia de su original, para constancia del trámite.

..." (Cfr. fs. 31 – 34 del expediente judicial).

III. INTERVENCIÓN DE TERCERO INTERESADO.

A través de memorial que corre visible de foja 54 a 75 del expediente judicial, el licenciado Luis Alberto Palacios Aparicio, actuando en su propio nombre y en calidad de tercero interesado, da contestación a la demanda presentada en los términos que pasamos a señalar:

En primer lugar, sostiene que es propietario y poseedor legítimo del terreno objeto de controversia, dado que "...el sr. Bonifacio Atencio Carrera (q.e.p.d.) me

lo traspasó en posesión mediante Escritura Pública No.495 de 19 de febrero de 1999 de la Notaria Segunda del Circuito de Chiriquí, por lo que lo poseo materialmente y le estoy dando uso en forma pública, pacífica e ininterrumpida, desde hace más de 22 años y todo el lote con una superficie de 3,593.63 m2, desde hace más de 15 años, conforme al Contrato de Contrato de Compra y Venta que celebramos entre la Señora Azalia Hurtado Marquínez y mi persona, celebrado y perfeccionado ante la Secretaria General del Consejo Municipal del Distrito de San Félix, el 2 de abril de 2007..." (Cfr. f. 54 del expediente judicial).

Además, el tercero interesado manifiesta que, contrario a lo afirmado por las demandantes, el Consejo Municipal del distrito de San Félix posee bajo su custodia el expediente relativo a la Adjudicación de la Finca No.30307553, en el cual consta la documentación que aportó junto a su escrito de contestación de la demanda, a saber: solicitud de adjudicación presentada por Luis Alberto Palacios; lista de asistencia correspondiente a la Sesión Ordinaria de 21 de mayo de 2018; Acta No.170 de 21 de mayo de 2018, en la cual se hace constar la aprobación de la adjudicación solicitada por Luis Alberto Palacios; el Edicto No. 3 de 21 de mayo de 2018; el Acuerdo Municipal No. 41 de 18 de mayo de 2018; y el Oficio de 8 de noviembre de 2018, por el cual el alcalde municipal solicita la segregación del lote objeto de la controversia.

En contraposición a la alegada falta de competencia del Consejo Municipal de San Félix para adjudicar bienes inmuebles de su propiedad, el licenciado Palacios afirma que en el presente caso se cumplieron todos pasos exigidos para la adjudicación de la referida finca No. 30307553, segregada de la finca madre municipal No.17674, incluyendo la transcripción de la resolución o acuerdo que autoriza la adjudicación del terreno, así como su protocolización y debida inscripción en la sección de propiedad del Registro Público de Panamá.

A fin de reforzar su criterio, el tercero trae a colación el Fallo de 24 de octubre de 2019, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el licenciado Carlos A. Martínez,

para que se declare inconstitucional la Resolución No.228 de 8 de octubre de 2012, dictada por la Junta Comunal del corregimiento de Volcán, en cuya parte pertinente se indica que: *“...no se observa que las Juntas Comunales, estén facultadas para disponer de los bienes que sean de su propiedad; dicha prerrogativa la ostenta exclusivamente los Consejos Municipales, tal como lo dispone la Ley 106 de 1973 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, específicamente en el artículo 17 de dicha normativa que se refiere a la Competencia del Consejo donde se establece que es competencia exclusiva de los Consejos Municipales la venta de dichos bienes.”* (Cfr. f. 68 del expediente judicial).

Como corolario de todo lo anteriormente expuesto, el tercero interesado solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que no es ilegal el Acuerdo Municipal No.41 de 18 de mayo de 2018, emitido por el Consejo Municipal del distrito de San Félix (Cfr. f. 75 del expediente judicial).

IV. CONCEPTO Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante Vista Número No. 1491 de 6 de septiembre de 2022, actuando en interés de la ley, por disposición del numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, manifestó que el concepto de dicha entidad quedaría supeditado a lo que se estableciera en la respectiva etapa probatoria (Cfr. fs. 140 – 153 del expediente judicial).

Posteriormente, en su alegato de conclusión contenido en la Vista No. 313 de 9 de marzo de 2023, el doctor González Montenegro solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que no es ilegal el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, emitido por el Consejo Municipal de San Félix; criterio que, en lo medular, sustenta de la siguiente manera:

“...después de analizar los argumentos en los que la recurrente fundamenta su pretensión y de examinar las constancias procesales, podemos reiterar el criterio emitido al momento de contestar la demanda, respecto a la competencia para decretar la venta de los bienes municipales que corresponde al Concejo Municipal, de manera que para esta Procuraduría los cargos de ilegalidad sobre este aspecto no están llamados

a prosperar, quedado evidenciado que este ente colegiado si puede aprobar y otorgar los títulos de propiedad sobre los bienes municipales, y en ese sentido, no se configura ningún vicio de nulidad por falta de competencia.

De esta forma, podemos señalar que las documentaciones aportadas por el presidente del **Concejo Municipal de San Félix**, al momento de emitir su informe de conducta, así como aquellas introducidas por el tercero interviniente en el proceso, acreditan los años de posesión sobre la parcela reconocida a través del acto impugnado, de la cual consta una certificación emitida por el Alcalde del distrito de San Félix, lo que permitirá comprender que la decisión adoptada por el Consejo Municipal corresponde a la petición de una persona que demostró el ánimo de dominio sobre una propiedad municipal, quien decidió someterse a todo el procedimiento requerido para el reconocimiento de la titularidad (Cfr. foja 139 del expediente judicial).

De ahí que observe esta Procuraduría que, **Luis Alberto Palacios Aparicio**, tercero en el proceso que se analiza, presentó una solicitud de adjudicación o compra de un lote que forma parte de los ejidos del Municipio de San Félix, ubicado en el corregimiento de Las Lajas, provincia de Chiriquí, concediéndosele una cortesía de sala ante el ente el Consejo Municipal de San Félix, el día 21 de mayo de 2018, acordando que se emitiría un edicto por el término de quince (15) día, para conocer si no existía ningún tipo de reclamo sobre la petición, y en caso contrario, se podía proceder con el trámite respectivo y a la entrega de documentación (Cfr. fojas 37- 43 del expediente judicial).

Siendo así las cosas, y tomando como base lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 106 de 1973, dictado previamente, resulta pertinente referirnos a las normas establecidas en el Reglamento Interno del Consejo Municipal del Distrito de San Félix, adoptado mediante el Acuerdo 8-2010 de 9 de agosto de 2010, en el siguiente orden:

“Artículo 17. El debate de los proyectos de Acuerdos y Resoluciones y demás asuntos sometidos a consideración del Concejo se someterá a discusión siguiendo el Orden aprobado en el “Orden del Día.” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

De la norma transcrita, observamos que los asuntos cuya competencia corresponda al Concejo Municipal de San Félix, deberán someterse a discusión, con la previa aprobación del orden del día, en ese sentido, al revisar las constancias procesales somos del criterio que la petición aportada por el tercero inició con los parámetros del proceso legal, pues fue precisamente en esta instancia, donde se decidió publicar un edicto para dar la publicidad necesaria que permitiera corroborar si podía proceder o no a la adjudicación.

Al respecto, nos permitimos señalar el contenido de los artículos 22, 23 y 24 del mismo cuerpo reglamentario (...)

Una vez analizado el contenido de estas normas, queda claro para este Despacho que el Acuerdo 41 de 2 de julio de 2018 (acusado de ilegal), fue emitido conforme a los parámetros legales y reglamentarios que guardan relación con la exigencia de la participación total de los miembros del ente colegiado, tal como ocurrió en el caso que nos ocupa, ya que se evidencia la intervención, mediante firma, de todos los titulares del cargo.

...” (Cfr. fs. 257 – 270 del expediente judicial).

V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Este Tribunal Colegiado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97

del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, es competente para conocer la acción contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Jonathan Ariel Hernández G., actuando en nombre y representación de Elizabeth Hurtado Carrera y Carolina Elizabeth Higuera Hurtado, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, proferido por el Consejo Municipal del distrito de San Félix, en virtud de la solicitud presentada por Luis Alberto Palacios Aparicio, a fin que se le adjudicara un globo de terreno a segregar de la Finca No.17674, localizada en el corregimiento de Las Lajas, distrito de San Félix, propiedad de dicho Municipio, con una superficie aproximada de tres mil trescientos metros cuadrados (3,300 Mts.2), distinguido con los siguientes linderos: norte: calle pública; sur: Azalia Hurtado Marquínez; este: calle pública; y oeste: parte de la finca municipal ocupada por Didier Hernán Pinzón y Doris de Gracia.

Como normas que se aducen vulneradas con la emisión del acuerdo municipal impugnado, el apoderado judicial enuncia los artículos 34 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales; y los artículos 17, 39, 41-A y 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal.

En lo medular, tales cargos de infracción ensayados por las demandantes se concentran en dos aspectos fundamentales, a saber: 1) Que el Consejo Municipal del distrito de San Félix no ostenta competencia o capacidad legal para dictar un acto en los términos contenidos en el Acuerdo No.41 de 2 de julio de 2018, esto es, para expedir un título de plena propiedad sobre un globo de terreno municipal; y 2) Que en la adjudicación del terreno en cuestión fueron omitidos trámites fundamentales que implican violación del debido proceso legal, tales como: la apertura de un expediente dentro del cual reposen las actuaciones administrativas relativas al presente caso; la aprobación del plano que sustentara la viabilidad o no del trámite de adjudicación; y la publicación mediante gaceta oficial del acuerdo municipal demandado.

Con relación al primer aspecto, concerniente a la alegada falta de competencia de la entidad demandada para expedir un título de plena propiedad sobre un globo de terreno propiedad del municipio, la Sala estima necesario examinar la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, sobre "Régimen Municipal", en lo que respecta a las atribuciones exclusivas de los concejos municipales. Veamos:

Sobre el particular, las funciones del concejo municipal, relacionadas al caso en estudio, están contempladas en los numerales 7, 9 y 20 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, cuyo texto es el siguiente:

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

1. ...

7. Disponer de los bienes o derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales con las limitaciones que establezca la Ley.

...

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;

...

20. Deslindar las tierras que formen parte de los ejidos del Municipio y del corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva." (Lo subrayado es de la Sala).

La disposición legal antes transcrita, claramente permite advertir que es a los concejos municipales, y no a los alcaldes, como equivocadamente alega el actor, a quienes les está reservada de manera privativa, la facultad de disponer de los bienes propiedad del municipio, entre los cuales figuran los lotes o terrenos municipales; así como reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los mismos; y el deslinde de las tierras que formen parte de los ejidos del municipio.

En ese mismo orden de ideas, vemos que el artículo 99 de la Ley 106 de 1973, es categórico al indicar que "La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Concejo, mediante acuerdo...". Adiciona esta norma que "Cuando se trate de bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo." (Lo subrayado es de la Sala).

Así las cosas, esta Magistratura estima que no debe prosperar el cargo relativo a la supuesta falta de competencia o capacidad legal para adjudicar o decretar la venta de terrenos municipales endilgado a la autoridad demandada, ya que, de conformidad con la normativa antes expuesta, dicha atribución se encuentra dentro las funciones exclusivas que pueden realizar o ejercitar los consejos municipales, por tanto, se descarta un vicio de nulidad en este sentido.

Aclarado lo anterior, la Sala procede a confrontar el procedimiento de adjudicación concretado mediante el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, con la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, y el Acuerdo No. 8-2010 de 9 de agosto de 2010, que adopta el Reglamento Interno del Consejo Municipal del distrito de San Félix, por ser ésta la normativa vigente al momento de expedirse el acto que ha sido demandado ante esta jurisdicción.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, 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 excepcionan "...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.". Dicho de otra manera, la venta o arrendamiento de estos terrenos debe hacerse con arreglo a la reglamentación que establezcan los concejos municipales a través de sus respectivos acuerdos, en virtud de la facultad que les confiere el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973.

En esa línea de análisis, y como quiera que a la fecha de emisión del acto impugnado no existía reglamentación sobre el procedimiento para la adjudicación de lotes de terreno propiedad del Municipio de San Félix, cabe hacer referencia al Acuerdo No. 8-2010 de 9 de agosto de 2010, que adopta el Reglamento Interno de dicha entidad municipal, cuyo Capítulo Tercero comprende las normas referentes al trámite de los acuerdos, en los términos que pasamos a transcribir:

“Artículo 22. Los proyectos de Acuerdo serán aprobados en un solo debate.”

“Artículo 23. Los proyectos de Acuerdos y Resoluciones contenidos en el “Orden del día” serán sometidos por el Presidente a la comisión respectiva para sus análisis y estudio, en un término que no excede de 10 días hábiles, sin embargo el Concejo puede solicitar que se discuta inmediatamente.”

“Artículo 24. Los Acuerdos serán aprobados siguiendo el orden señalado en el artículo 41 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984. En primer lugar, se discutirá la parte dispositiva, artículo por artículo seguido por el preámbulo o el considerando y por último el título.” (Lo subrayado es de la Sala).

Conforme al orden del trámite descrito, precisa remitirnos al artículo 41 de la Ley 106 de 1973, según el cual: “Todo proyecto de acuerdo o resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará al pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por ésta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo...” (Lo subrayado es de la Sala).

Finalmente, el artículo 34 del Acuerdo No. 8-2010 de 9 de agosto de 2010, dispone que, una vez el alcalde haya sancionado el acuerdo, el mismo deberá ser promulgado en la forma que establece la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984.” (lo subrayado es de la Sala).

En lo referente a la publicación de los acuerdos municipales, el artículo 39 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, Sobre el Régimen Municipal, dispone el mecanismo para la promulgación de los mismos. Dicha norma es del tenor siguiente:

"ARTICULO 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." (lo subrayado es de la Sala).

Esta disposición legal hace alusión al procedimiento que se ha de seguir luego de adoptado un acuerdo municipal, para efectos de que éste tenga carácter de eficacia, obligatoriedad y que sea oponible a terceros, lo que se logra una vez los mismos son promulgados, es decir, cuando se haga su publicación formal, lo

que implica la fijación por diez (10) días en las tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Y en el caso de los acuerdos referentes a adjudicación de bienes municipales (entre otros), cuando se publiquen en la Gaceta Oficial.

Luego de un minucioso examen de las constancias que reposan en autos, la Sala no advierte prueba fehaciente que permita acreditar el fiel cumplimiento del trámite descrito en el párrafo superior; como tampoco se observa de lo expresado por la autoridad demandada en su informe de conducta, que tal omisión haya sido enmendada o subsanada, de forma tal que cualquier interesado pudiera ejercer el derecho a oponerse al referido acto de adjudicación ante las instancias correspondientes.

De conformidad con lo anterior, resulta evidente que el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, proferido por el Consejo Municipal del distrito de San Félix, ha infringido el artículo 39 de la Ley 106 de 1973; y, a su vez, el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, según el cual las actuaciones administrativas se regirán garantizando la realización oportuna de la función administrativa sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad, que comprende el derecho a la bilateralidad y al contradictorio.

Dentro de este marco de referencia, la Sala se ha pronunciado en torno finalidad del principio de estricta legalidad, el cual consiste en garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados (Cfr. Sentencias de 27 de mayo de 2021 y 23 de diciembre de 2019)

Con relación a los demás cargos de violación invocados por las demandantes, esta Sala por economía procesal, y en virtud de estar probada la ilegalidad del Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, no se pronunciará al respecto.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL, el Acuerdo No. 41 de 2 de julio de 2018, emitido por el Consejo Municipal del distrito de San Félix.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 20 DE Julio

DE 24 A LAS 8:46 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 501 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 8 de Febrero de 20 24

[Firma]
SECRETARIA