

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 375

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 17 de septiembre de 2013

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de la
Administración.**

El Licenciado **Carlos Emiliano Pardo Hernández**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 43 de 20 de noviembre de 1986, emitido por el **Consejo Municipal del distrito de La Chorrera**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por el Licenciado Carlos Emiliano Pardo Hernández, quien actúa en su propio nombre y representación, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acuerdo Municipal 43 de 20 de noviembre de 1986, emitido por el Consejo Municipal del distrito de La Chorrera, a través del cual esa entidad edilicia declaró de utilidad pública un globo de terreno que formaba parte de finca 9535, inscrita en el Registro Público al tomo 297, folio 472 de la Sección de la Propiedad,

provincia de Panamá, con una superficie de 2 has + 9400mts², ubicado en la barriada La Pesa, corregimiento de Guadalupe, del mismo distrito, con la única y exclusiva finalidad de que en el mismo se construyeran una escuela, una capilla y un campo de juego (Cfr. foja 1 y 6 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El recurrente considera que el acto acusado infringe los artículos 38 y 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre el Régimen Municipal" que, en su orden, disponen que los consejos dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgados; que tal promulgación se hará por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la secretaría del consejo, en la de las alcaldías y en las corregidurías, por un término de 10 días calendario; y que tratándose de acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales, a través de su publicación en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El actor estima que el Acuerdo Municipal 43 de 20 de noviembre de 1986, emitido por el Consejo Municipal del distrito de La Chorrera, lesiona las normas antes indicadas, pues, las mismas establecen la obligación de promulgar los acuerdos municipales para que sean de forzoso cumplimiento dentro de la respectiva circunscripción territorial, lo que en la situación en estudio se debió cumplir a través de la publicación del acto impugnado en la Gaceta Oficial, por

tratarse de un acuerdo que se refería a la adjudicación de bienes municipales; no obstante, la referida publicación no se ha materializado hasta la fecha, tal como consta en una certificación emitida el 15 de febrero de 2013 por la Dirección General de la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 3, 4 y 8 del expediente judicial).

Esta Procuraduría disiente de la opinión del demandante, ya que el acto impugnado no se encuentra incluido dentro de los tipos de acuerdos que deben ser publicados en la Gaceta Oficial, al tenor de lo establecido en el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 39. Los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo, 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 efectos legales.

Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.” (El subrayado es nuestro).

De la lectura de la norma antes transcrita, se puede colegir fácilmente que la regla general para la promulgación de los acuerdos municipales es su fijación, por diez días, en las tablillas ubicadas en la secretaría del consejo, en las de la alcaldía y en las corregidurías y que solamente deberán ser publicados en la Gaceta Oficial los acuerdos que, de manera particular, se refieran a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales.

En atención a lo expuesto nos oponemos a lo indicado por el actor en el sentido que el Acuerdo Municipal 43 de 20 de noviembre de 1986 debía ser publicado en la Gaceta Oficial, por tratarse, a su juicio, de la adjudicación de bienes municipales, ya que a través del mismo el consejo municipal no adjudicó bien alguno a favor de terceros, sino que declaró de utilidad pública un lote de terreno ubicado en la barriada La Pesa, corregimiento de Guadalupe, distrito de La Chorrera, a fin de que en éste se construyeran una escuela, una capilla y un campo de juego (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Al respecto, consideramos oportuno precisar que para el Diccionario de la Lengua Española, el verbo adjudicar es "Declarar que una cosa corresponde a una persona, o conferírsela en satisfacción de un derecho" (Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Impresiones Gráficas Monte Albán, S.A. DE C.V. Vigésima Segunda Edición); mientras que la declaración de utilidad pública, guarda relación con el destino que la Administración, en este caso el Consejo Municipal del distrito de La Chorrera, le confirió a un bien inmueble municipal, a fin de satisfacer una necesidad social o general en beneficio de la colectividad; de manera que el acuerdo municipal impugnado mal podría ser considerado como un acto de adjudicación, tal como lo argumenta el demandante.

Sin perjuicio de lo anterior, también debemos indicar que aun en el evento de que el acto acusado versara sobre un asunto que debiera ser publicado en la Gaceta Oficial, tal circunstancia no sería suficiente para declarar su nulidad,

puesto que estaríamos ante una omisión que no afectaría la validez del acto, es decir, su existencia, sino únicamente su eficacia, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, norma especial aplicable al proceso que nos ocupa, los acuerdos o resoluciones que dicten los consejos *"...serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgados..."*, de lo que es posible inferir que la publicación de estos acuerdos en la Gaceta Oficial es un requerimiento inherente a su eficacia y no a su existencia y validez.

En el plano doctrinal, el Doctor Jaime Orlando Santofimio se ha referido a estos aspectos, señalando que los actos administrativos nacen *"... a la vida jurídica una vez que la administración ha adoptado la decisión que habrá de producir efectos jurídicos. En este sentido, las actuaciones o procedimientos de publicación no son otra cosa que instrumentos propios de la eficacia del acto y no de la validez del mismo"*, de ahí nuestra posición en el sentido de que aunque fuera cierta la opinión jurídica del actor, la omisión cuestionada tampoco conllevaría que el acto impugnado pudiera ser declarado nulo, por ilegal (Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Universidad Externado de Colombia. Página 167). (El subrayado es nuestro).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Acuerdo

Municipal 43 de 20 de noviembre de 1986, emitido por el
Consejo Municipal del distrito de La Chorrera.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 224-13