

**ENTRADA N° 072-18**

**DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD** INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE BUREAU DE ASESORÍA Y COBROS EFICIENTES, EN REPRESENTACIÓN DE **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 37 DE 10 DE ABRIL DE 2017, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-**

Panamá, treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

La Firma Forense Bureau de Asesoría y Cobros Eficientes, que actúa en nombre y representación del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

Mediante el acto administrativo atacado, se autoriza al Alcalde del Distrito de San Miguelito para que suscriba con la entidad Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes N° 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos, Distrito de San Miguelito.

**I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

De acuerdo a los apoderados judiciales del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, mediante el acto administrativo impugnado, la Corporación Municipal demandada –con la participación del Alcalde del Distrito de San Miguelito-, busca entregar “de forma definitiva” a la entidad Pandeportes, el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, desconociendo los derechos de los vecinos de la Urbanización Los Andes N° 2, sobre este globo de terreno que fue

declarado inadjudicable por el propio Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, a través del Acuerdo N° 5 de 7 de febrero de 1979.

En primer lugar, el recurrente estima infringido el artículo 105 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que establece que los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.

En ese sentido, considera la parte actora que los propietarios de inmuebles y moradores de la Urbanización Los Andes N° 2, perderían la “tenencia” que durante más de cuarenta (40) años han mantenido sobre el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, tomando en consideración que sobre el área destinada para dicho centro deportivo, existe una “limitante de inadjudicabilidad”. (foja 17 del Expediente)

En segundo lugar, la parte demandante aduce violado el Acuerdo N° 5 de 7 de febrero de 1979, igualmente emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, que declaró inadjudicables determinadas zonas de la Urbanización Los Andes N° 2.

Así, los apoderados judiciales del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ** señalan que, los terrenos sobre los cuales se encuentran edificadas las instalaciones deportivas, son de uso público e interés social, y por tanto, no pueden ser adjudicadas, como pretende la Corporación Municipal demandada.

## **II. INFORME DE CONDUCTA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.**

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, para que rindiera un Informe Explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante escrito presentado el día 25 de junio de 2018, que consta de fojas 96 a 99 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“ ...

SEGUNDO: Que a la fecha que nos encontramos la Finca No. 4991 inscrita a Tomo 1287 Folio 336, código de ubicación 8A04, Sección de Propiedad de (sic) Registro Público de Panamá, su titular lo es el Municipio de San Miguelito y las Edificaciones que allí se encuentran; pero en su caso en particular la denominada Complejo Deportivo Los Andes No. 2, está bajo la Posesión, Administración y Protección de su legítimo dueño; es decir sobre la misma no consta restricción legal o administrativa que impida transacciones con terceros interesados que involucren mejoramientos o beneficios al inmueble y de las personas que lo utilicen con su previa autorización.

TERCERO: Que el Acuerdo No. 37 de 10 de abril de 2017, actualmente vigente solo Se Autoriza al señor Alcalde de San Miguelito GERALD CUMBERBATCH, para que suscriba Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes No. 2, EXCLUSIVAMENTE; más no una adjudicación del inmueble, como se ha descrito en la Demanda interpuesta por la Firma Forense BUREAU DE ASESORÍA Y COBROS EFICIENTES.

CUARTO: Que el Artículo 105 de la Ley No. 106 del 8 de octubre de 1973, es explícito en señalar que “Los Bienes Municipales de Uso Común” no podrán enajenarse, arrendarse, ni podrán ser objetos de gravamen alguno; siendo así y nosotros como Cámara Edilicia responsable, somos respetuosos de todas las normas legales y en ningún momento hemos violentado, infringido o utilizado de mal manera lo allí descrito; por lo que mal pueden decir los demandantes que no se cuenta con justificaciones para poder autorizar una suscripción de Convenio de Uso y Administración con la Institución PANDEPORTES; ya que nos encontramos frente a mejoramientos que dan beneficios a la Comunidad de los Andes No. 2 y aledañas del Distrito de San Miguelito.

...

SEXTO: Que de lo manifestado por el Demandante en cuanto al contenido del Acuerdo No. 5 del 7 de febrero de 1979, ciertamente se habla de áreas inadjudicables en la Urbanización Los Andes No. 2 por ser de interés social y uso público (lo subrayado es nuestro); es entonces que nos cuestionamos donde (sic) está la infracción por parte de éste Concejo en cuanto a lo contenido en el Acuerdo No. 37 del 10 de abril de 2017, si en el mismo simplemente se autoriza la firma de un Convenio de USO y ADMINISTRACIÓN; en ningún momento se habla de adjudicación, por lo que en la descripción de ambos términos hay distintos conceptos e interpretación, más (sic) no hay similitud alguna ...”.

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

Mediante Vista N° 678 de 28 de junio de 2019, visible de fojas 172 a 176 del Expediente, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala que no acceda a las pretensiones del demandante, y en consecuencia, se declare que no es ilegal el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

A su criterio, el Alcalde de San Miguelito podía negociar y realizar los trámites legales correspondientes a la suscripción del Convenio de Uso y Administración de un complejo deportivo, previa autorización del Consejo

Municipal del Distrito de San Miguelito, y tomando en cuenta que la Autoridad demandada no está ni vendiendo, arrendando o gravando el bien municipal, como alega el accionante.

#### **IV. DECISIÓN DE LA SALA.**

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

##### COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el señor **JAIME GUARDIA BÓSQEZ**, a través de apoderados judiciales, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

##### LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural, que comparece en defensa del interés general en contra del Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, circunstancia que lo legitima para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito es una Corporación Municipal autónoma que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad.

##### ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en la decisión, por parte del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, de autorizar al Alcalde del referido Municipio, para suscribir con la institución Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración del

denominado Complejo Deportivo Los Andes N° 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos, Distrito de San Miguelito.

En primer lugar, para una mejor comprensión del tema examinado, es conveniente transcribir el contenido del acto acusado, cuya parte medular resuelve lo siguiente:

“CONSEJO MUNICIPAL DE SAN MIGUELITO  
ACUERDO N° 37  
(Del 10 de abril de 2017)

Por medio del cual se autoriza al señor Alcalde de San Miguelito GERALD CUMBERBATCH, para que suscriba Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes No. 2

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO

CONSIDERANDO

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR al señor Alcalde de San Miguelito Gerald Cumberbatch, para que suscriba Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos con PANDEPORTES.

ARTÍCULO SEGUNDO: Que dicho Complejo Deportivo seguirá siendo prioritariamente para el Uso de los moradores del Distrito de San Miguelito.

ARTÍCULO TERCERO: Que el acceso al Complejo Deportivo Los Andes 2, no tendrá restricción alguna para el Uso y Desarrollo de aquellas disciplinas que al presente se lleven a cabo en el mismo.

ARTÍCULO CUARTO: Este acuerdo comenzará a regir a partir de su aprobación, sanción y posterior promulgación ...”.

Ahora bien, el demandante plantea que con el acto administrativo impugnado, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito incumplió con la prohibición establecida en el artículo 105 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que señala que “los bienes municipales de uso común, no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse de ninguna forma”; toda vez que a su criterio, los propietarios de inmuebles y moradores de la Urbanización Los Andes N° 2, perderían la “tenencia” que durante más de cuarenta (40) años han mantenido sobre el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, y máxime tomando en consideración que mediante el Acuerdo N° 5 de 7 de

febrero de 1979, expedido por el propio Consejo Municipal de San Miguelito –y que constituye la segunda norma que se denuncia como infringida-, se declararon como inadjudicables varias áreas en la Urbanización Los Andes N° 2, incluidas aquéllas sobre las cuales están construidas las instalaciones deportivas, por considerarse de interés social y uso público.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición del acto administrativo atacado, así como de las constancias que reposan en el Expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, a través de sus apoderados judiciales.

En ese sentido, debe recalcar que en el Proceso de Nulidad que nos ocupa, el acto impugnado lo constituye el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, que autoriza al Alcalde del mencionado Distrito, para suscribir con la institución Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración de una instalación deportiva ubicada en una zona de dicho Municipio.

En este punto, esta Superioridad observa que, la autorización concedida por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito quedó formalmente ejecutada con la suscripción del Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes N° 2, suscrito entre el Municipio de San Miguelito y el Instituto Panameño de Deportes, visible de fojas 117 a 119 de las pruebas aportadas por la parte actora, que fuere debidamente refrendado por la Contraloría General de la República, constituyéndose este último en un nuevo acto administrativo, y a través del cual se declara que fue adelantada una Licitación Pública para la construcción de la obra deportiva **sobre un terreno municipal**, adjudicada a la empresa Administradora de Proyectos de Construcción, S.A. (APROCOSA), instalaciones que serán administradas por Pandeportes por un término de quince (15) años, **y que serán devueltas al Municipio de San Miguelito a la terminación del Convenio suscrito.**

Ahora bien, los apoderados judiciales del actor alegan que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito autorizó al señor Alcalde de dicho Municipio, para disponer del bien inmueble en perjuicio de los moradores del área, circunstancia que no se desprende ni del texto del acto administrativo impugnado ni de los elementos probatorios que han sido aportados al Proceso, tanto por la Autoridad demandada, como por la propia parte actora, pues como se desprende de su parte motiva y resolutive, el mismo tiene como objeto que la entidad Pandeportes **administre** las instalaciones deportivas ubicadas en la Urbanización Los Andes N° 2, **reconociendo la titularidad del Municipio de San Miguelito sobre la Finca en la cual se ubican dichas infraestructuras.**

De esta forma, observa la Sala que ha quedado demostrado que la Autoridad demandada actuó dentro del marco de sus facultades legales, al autorizar al Jefe de la Administración Municipal a suscribir el Convenio de Uso y Administración con la institución deportiva, al tenor de lo dispuesto en la Ley N° 106 de 1973, sobre el Régimen Municipal, y que señala en su artículo 17, numeral 11, lo siguiente:

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

...

11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales ...”.

En este punto, es necesario indicar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el **Principio de Presunción de Legalidad** de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente. De esta forma, como bien lo indica el tratadista colombiano **Jaime**

**Orlando Santofimio Gamboa**, “la presunción de legalidad no es absoluta y admite prueba en contrario. Es por naturaleza revisable”.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, y en atención a las constancias procesales que reposan en el Expediente, el Tribunal concluye que la actuación demandada se ajusta a Derecho, y como quiera que la parte actora no ha probado las infracciones imputadas al acto impugnado, se hace necesario declarar su legalidad.

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 N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

**NOTIFÍQUESE;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

---

<sup>1</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, página 55.