

Panamá, 24 de septiembre de 2003.

Honorable señor
ARIEL ALEXIS CONTE SAENZ
Alcalde Municipal del Distrito de Aguadulce
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la administración pública que consultaren nuestro parecer jurídico, tal y como lo establece la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, a través de la presente damos contestación a su nota s/n, fechada 4 de junio de 2003, y recibida en esta Procuraduría el 30 de julio del mismo año, en la cual consulta la viabilidad de recuperar un dinero, por gastos en que incurrió el Municipio que usted representa, en un Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Antecedentes de la consulta según se expone:

La demanda de nulidad fue interpuesta por los señores, Santiago Rodríguez, Jesús Cabadas, Benigno Álvarez y Pedro Pertuz, en contra del Municipio de Aguadulce, con el propósito de que se declarara nulo un permiso de construcción, expedido por el Departamento de Ingeniería Municipal. Para defensa, de dicho acto administrativo se contrataron los servicios de un abogado, como también se requirió del servicio de peritos, incurriéndose en gastos de tres mil balboas (B/.3.000.00) en concepto de servicios profesionales.

Mediante sentencia, calendada 2 de octubre de 2002, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, declaró la legalidad del permiso de construcción, cuya nulidad se solicitaba.

Sobre lo anterior, nos pregunta, si es viable recuperar el dinero que pagó el Municipio de Aguadulce, en concepto de servicios profesionales en un proceso contencioso, contra las partes demandantes, por el hecho que el Fallo favoreció la actuación administrativa municipal.

A manera de ilustración, antes de entrar a dar respuesta a lo consultado, nos permitimos manifestar algunas consideraciones, respecto a la representatividad jurídica en los procesos contenciosos administrativos.

En ese sentido, cabe citar la Ley 38 de 2000, en su artículo 5 numeral 3, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejerce las siguientes funciones:

....

2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, los municipios y las otras entidades administrativas autónomas pueden constituir los apoderados, que a bien tenga para defender sus respectivos intereses en dichos negocios, pero tales apoderados estarán sujetos a la asesoría y directrices que les imparta la Procuraduría de la Administración.

Cuando en un proceso de los mencionados tengan intereses opuestos la nación y el municipio o alguna entidad estatal autónoma, la Procuradora o Procurador de la Administración debe defender los intereses de la primera. En este supuesto, el Personero o la Personara Municipal, defenderá los intereses del municipio, si éste no ha constituido apoderado especial. La respectiva entidad autónoma deberá nombrar un apoderado especial, y en caso de no contar con él, deberá actuar en su representación un Fiscal o un Fiscal de Distrito Judicial.

Cuando en uno de los procesos enunciados en este numeral, dos entidades autónomas, dos municipales, o, general, dos entidades estatales, tengan intereses contrapuestos, la Procuradora o el Procurador de la Administración deberá actuar en interés de la ley y cada entidad deberá designar su propio apoderado especial.

3. Intervenir en interés de la ley, en los procesos contenciosos administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez”.

De la disposición descrita, se deduce con meridiana claridad que en las demandas de plena jurisdicción la Procuraduría de la Administración es el apoderado judicial de la entidad, que bien opcionalmente puede ser en conjunto con el abogado designado por la entidad parte en la demanda, quien deberá actuar bajo la dirección de lo que disponga la Procuraduría.

Se observa, que en la demanda de plena jurisdicción no es indispensable que la institución designe un apoderado especial, toda vez que la Procuraduría de la Administración, defiende sus intereses, por tanto, en estos casos aquellas instituciones

que no cuentan con asesor legal, como es el caso de muchos Municipios del interior, no le será necesario contratar los servicios de un abogado, teniendo presente que ello puede significar una merma en la economía de la institución respectiva.

Ahora bien, se establecen excepciones en la demanda de plena jurisdicción en donde la institución, deberá defender sus intereses a través de sus apoderados judiciales, sin la intervención para esto de la Procuraduría de la Administración, quien actuará en interés de la ley.

Situación, distinta es para la demanda de nulidad, en la cual, siempre la Procuraduría de la Administración, actúa en interés de la ley, y no en interés de la institución no obstante, no se establece nada sobre a quien le compete defender los intereses de la administración, se interpreta que la misma deberá constituir su apoderado judicial exclusivo, para defender el acto.

Lo antes expuesto nos hace concluir, que no en todas las demandas contenciosas administrativas, es necesario que la institución demandada instituya un apoderado judicial especial, toda vez que, como lo hemos expresado anteriormente, la Procuraduría de la Administración, desempeña determinado rol. Situación, que estimamos deben tener presente, aquellos entes estatales, que no cuentan con un asesor legal y que particularmente es el caso de varios municipio, ya que contratar los servicios de un apoderado judicial, significa incurrir en gastos, que como sabemos, muchas de las entidades locales, no están en la condición económica de sufragar, y que en futuro pueden lesionar el erario municipal, afectando otras necesidades más básicas de la comuna.

En cuanto a su interrogante, se deduce que le interesa saber si es viable el cobro de los **gastos**, denominado en nuestro sistema jurídico **costas**, en que incurrió el Municipio por demanda de nulidad, en contra de los demandantes.

La doctrina administrativa ha distinguido costas y gastos procesales, sin embargo en nuestro sistema ambos conceptos, están relacionados entre sí ya que el Código Judicial alude al concepto costas en los siguientes términos.

“Artículo 1069: Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso.
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal o escrita.

3. Los gastos que ocasiona la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes.
4. El valor de los certificados y copias que se aduzcan como pruebas; y
5. Cualquier otro gasto que, a juicio del juez, sea necesario para la secuela del proceso, pero nunca se computarán como costas las condenaciones pecuniarias que se hagan a una parte en virtud de apremio, o por desacato, ni el exceso de gastos por impericia, negligencia o mala fe, hagan las partes, sus apoderados o sus defensores”.

Las costas, constituyen gastos que surgen durante el desarrollo de un proceso, como lo son los honorarios del abogado y perito u otras diligencias.

La Ley 135 de 1943, que regula la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en lo que respecta a costas señala lo siguiente:

“Artículo 68: El demandante cuya demanda hubiese sido rechazada pagará las costas del juicio en la forma y plazo que determina la sentencia, salvo la excepción establecida en el artículo 67.

Artículo 69: No procederá la condenación en costas en los siguientes casos:

1. Cuando la decisión contenida en la sentencia fuera dictada en virtud de pruebas cuya existencia verosilmente no haya conocido la contraria y por virtud de ello se justifica la oposición de la parte.
2. Cuando por la naturaleza de las cuestiones debatidas en litigio, y que dieron base a la demanda o a la contestación haya habido, a juicio del tribunal, motivo fundado para litigar.”

Sobre el particular, es pertinente citar también una norma del Código Judicial, veamos:

“Artículo 1077: No se condenará en costas en ninguna de las partes:

1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas.
....”

De las norma descritas, se deduce en primera instancia que en nuestro sistema jurídico patrio, las costas deben ser condenadas, de lo cual se entiende que estas deben llevar un pronunciamiento expreso en el fallo o sentencia.

A pesar de lo indicado en la legislación contenciosa, en la práctica, no se ha condenado en costas, y se viene aceptando lo dispuesto en el artículo 1077 del Código Judicial en forma tácita, de que no se condenará en costas a ninguna de las partes, en aquellos procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas y semiautónomas o descentralizadas

En síntesis, los gastos en que incurrió el Municipio de Aguadulce, para el pago de un abogado y peritos para la defensa de un acto administrativo, emitido por dicha entidad, no pueden ser reembolsados, en concepto de costas, en primer lugar porque la sentencia no lo dispone, y por otro que en materia contenciosa-administrativa, se acepta lo establecido en el Código Judicial.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la administración

AMdeF/21/hf.