

Panamá, 5 de octubre de 1999.

Honorable
GRACIELA IVETH NAVARRO P.
Alcaldesa Municipal del Distrito de Natá,
Natá, Provincia de Coclé
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación al Oficio N° 107, calendado 7 de septiembre de 1999, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta Jurídica a esta Procuraduría, referente a si procede un recurso de nulidad contra la Resolución N° 04 de 11 de agosto de 1999, emitida por el Consejo Municipal de Natá, mediante la cual se traspa la administración de la Casa del Pueblo de Natá, al Patronato PRO-MEJORAS DE LA CASA DEL PUEBLO DE NATA, y cuáles serían los trámites o procedimientos a seguir.

En primera instancia, debemos indicar que la legislación municipal panameña, contempla que las Resoluciones que emitan los Consejos Municipales puedan ser anuladas por el mismo Consejo que las dictó, mediante las mismas formalidades que revistieron los actos originales, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal, que a la letra dispone:

¿Artículo 15. Los Acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser los procedimientos que la Ley establezca¿. (Lo subrayado es nuestro).

Al mismo tiempo, se establece que en el evento de no ser anulada una Resolución emitida por el Consejo Municipal por el mismo Consejo que la dictó, procede pedir su nulidad mediante el recurso contencioso administrativo de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, veamos algunos aspectos generales del recurso contencioso administrativo de nulidad, dado que su conocimiento es medular en la absolución del cuestionamiento planteado.

En primer lugar, veamos el contenido el artículo 203 de la Constitución Política, el cual establece el control de la constitucionalidad y el control de la legalidad, precisamente con el objeto de someter los actos de los Órganos del Estado al principio de legalidad. Sobre el recurso de nulidad, el numeral 2 del citado artículo dispone:

¿Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ¿

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial, (Lo subrayado es nuestro)

En la disposición transcrita, se faculta a la Corte a declarar la nulidad, por ilegal, de los actos administrativos. Como consecuencia, el artículo 98 del Código Judicial desarrolla el principio constitucional, señalando los casos en que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo tiene competencia, así:

Artículo 98. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;
2. (Lo subrayado es nuestro).

Por otra parte, las acciones de nulidad se caracterizan por darse con la audiencia del Procurador de la Administración, el cual defiende el orden legal, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 348 del Código Judicial. Sobre el particular, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado al respecto, mediante Sentencia de 28 de julio de 1983 señalando que, no debe olvidarse que en el recurso contencioso-administrativo de nulidad la doctrina y la jurisprudencia panameña han señalado con claridad que en el proceso que se sigue como consecuencia del recurso de nulidad bien puede decirse que no hay partes en el sentido usual del concepto y el Procurador de la Administración no interviene en estos casos en defensa de la Administración ni del acto acusado, sino en interés de la Ley, entendida ésta como orden jurídico objetivo.

Asimismo, la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra regulada por Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946. Sobre la acción de nulidad, el artículo 42ª de la citada Ley señala lo siguiente:

¿Artículo 42ª. La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor¿.

Al respecto, la Sala Tercera se ha pronunciado mediante auto de 18 de julio de 1985, señalando:

¿Si bien la acción de nulidad puede ejercitarse en cualquier tiempo, ello en manera alguna implica que el recurso es viable contra actos de la Administración que han surtido todos sus efectos, es decir, que carecen de existencia jurídica. La acción popular debe enderezarse contra los actos administrativos que están en vigencia, ya que los que han cumplido su finalidad para la que fueron dictados no pueden ser atacados ante la jurisdicción contencioso-administrativa¿.

En cuanto a los requisitos que de reunir toda demanda contencioso administrativa, el artículo 43 de la Ley 135 de 1943 señala los siguientes:

¿Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación¿.

Por otra parte, el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 establece que, ¿a la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos¿. Por tanto no se trata de una prueba que puede aportarse después.

En consecuencia, una vez recibida la demanda en el Tribunal y verificado el reparto, el Magistrado Sustanciador dispondrá al admitirla, que se de traslado de ella a la parte demandada; que se abra la causa a pruebas, por el término de cinco días y que se envíe copia de la demanda al funcionario que dictó el acto acusado, para que éste, dentro de igual término, explique su conducta, por medio de un informe. (V. artículo 57de la Ley 135 de 1943).

Por otra parte, la Ley 135 de 1943 en el artículo 43ª exige que en la acción de nulidad el acto administrativo impugnado debe individualizarse con todo precisión, por lo que ninguna demanda en general puede basarse en hechos indeterminados o abstractos, en donde no se individualicen o precisen los motivos por los cuales surgen las declaraciones que se piden. Asimismo, el artículo 43b de la citada Ley dispone que

cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda. Al respecto, la Sala Contencioso Administrativa mediante Sentencia de 12 de noviembre de 1981 ha sostenido que, ¿la ley es amplia en ese sentido y no establece limitación alguna para que cualquier persona intervenga, desde luego, representada por abogado, para coadyuvar u oponerse en las acciones de nulidad de los actos administrativos impugnados en esa vía¿.

En cuanto a la suspensión provisional del acto administrativo impugnado, la Sala Tercera ha sostenido a partir de 1991, que la suspensión provisional de un acto administrativo puede decretarse en procesos de nulidad. Con ello cambió el criterio que había prevalecido en esta Sala a partir de 1965. La suspensión en estos procesos de nulidad procede si el acto administrativo infringe palmariamente el principio de separación de poderes o si puede entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violar en forma manifiesta una norma jurídica de rango superior. (V. Sentencia de 7 de agosto de 1997).

En lo que respecta a los efectos de la declaratoria de ilegalidad en las acciones de nulidad, el Magistrado Molino Mola, ha manifestado que:

¿En las acciones de nulidad como es sabido únicamente se pide que el acto, que contempla una situación jurídica general, se declare ilegal, y por ello en estos casos, los efectos de la sentencia son hacia el futuro, desde ahora, como expresa la expresión latina ex ¿ nunc, y con efectos erga omnes. (Artículos 27 y 53 de la Ley 135 de 1943).

Lo mismo ocurre con los actos de condición, que generalmente son objeto de una acción de nulidad.

Como resultado de los efectos ex ¿ nunc, todo lo actuado tiene valor y efecto hasta el momento, en mi opinión, de la publicación del respectivo fallo de la gaceta oficial. Sin embargo, hay quienes piensan, que los efectos se producen desde la ejecutoria del fallo de ilegalidad. Este es el mismo criterio que se ha discutido en relación con los fallos de inconstitucionalidad. Y es el caso, que así como la ley requiere de su publicación para su derogación, pues en mi opinión, no hay derogación sin publicación. El artículo 100 del Código Judicial, modificado por la Ley 19 de 1991, establece que las sentencias pronunciadas en las acciones de nulidad (sobre actos generales) deben publicarse en la Gaceta Oficial.

(MOLINO MOLA, Edgardo: ¿Legislación Contencioso Administrativa actualizada y comentada, con notas, referencias, concordancias y jurisprudencia¿. Primera Edición. ECONO-PRINT, S.A. Panamá, República de Panamá, 1993. P.137)

De las normas antes citadas, se desprenden las siguientes características de la acción de nulidad:

1. Tiene como finalidad cuestionar la legalidad del acto protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo. Por lo tanto, puede proponerse contra todo los Actos Generales inferiores a la Ley, tales como: Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Resoluciones que contemplen situaciones generales. Además, nuestra jurisprudencia ha aceptado que se formulen demandas de nulidad contra actos que crean situaciones jurídicas individuales tratándose de actos condición (por ejemplo: decretos de nombramientos de servidores públicos).

2. Puede ejercerse por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada en el país.
3. No hay término de prescripción, puede interponerse en cualquier momento a partir de la notificación, expedición o publicación del acto administrativo.
4. Sólo cabe pedir la declaratoria de ilegalidad pero la Corte puede dictar normas en reemplazo de las impugnadas.
5. La Sentencia produce efectos ex tunc (hacia el futuro) y erga omnes (contra todos en general).
6. No es necesario agotar la vía administrativa. No hay Silencio Administrativo.
7. Los actos generales se publican en la Gaceta Oficial, al igual que la sentencia que se dicte anulando el acto general.
8. Se dan con Audiencia del Procurador de la Administración, quien defiende la Ley.
9. El problema es de puro derecho y por tanto la prueba debe ser preconstituída. Lo fundamental es probar la ilegalidad del acto general.
10. No supone un juicio contencioso, pues no hay actores en sentido procesal.
11. Es admisible el desistimiento en cualquier momento.
12. Cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda.
13. Se puede solicitar la suspensión del acto administrativo, cuando el acto impugnado en forma manifiesta pueda causar perjuicios a la colectividad, y si no respeta el principio constitucional que establece la separación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.
14. El recurrente actúa no como parte interesada, sino como un administrado en general.
15. Sólo caben peticiones de carácter objetivo, pues el actor no persigue la reparación de derechos subjetivos. Es directa y simple sobre los actos administrativos viciados de ilegalidad, por lo que no puede trascender a otras declaraciones, menos de la naturaleza y en la forma como la formula el actor.
16. Para que el ejercicio de esta acción prospere es preciso que la misma se intente mientras el acto impugnado esté surtiendo efectos.

De los párrafos precedentes se desprende con claridad meridiana cuándo y cómo procede el recurso de nulidad en el ámbito contencioso administrativo.

No obstante, de todo lo anterior, debemos tener presente en el caso sub júdice el principio de la legalidad de los actos administrativos, en consecuencia si el Despacho de la señora Alcaldesa Municipal del Distrito de Natá, considera que se ha emitido una Resolución que contraviene la Constitución o las Leyes, ésta podrá recurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a interponer los recursos de ley, por ser esta una función privativa de la Sala Contencioso Administrativa.

De esta manera esperamos, haber despejado sus inquietudes en relación con el tema presentado, me suscribo con mis respetos de siempre,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/IL/cch.