

2 de marzo de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de
Nulidad

Concepto

El Licdo. José Blandón Figueroa, en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el acto por medio del cual el Ministro de la Presidencia, ordenó el diseño, producción y difusión de una campaña publicitaria, iniciada el 1° de septiembre de 1997 hasta el presente.

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

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante ese Augusto Tribunal con la finalidad de emitir concepto en la demanda contenciosa administrativa de nulidad que se enuncia en el margen superior del presente escrito, la cual nos fue corrida en traslado a través de la providencia de fecha 9 de diciembre de 1997, visible a fojas 43 del expediente.

Se accede a lo anterior, cumpliendo con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 348 del Código Judicial, que nos faculta para intervenir en interés de la Ley en este tipo de procesos.

I. La pretensión.

El demandante pretende, a través de la presente acción, que la Sala Tercera de la Corte, declare que es nulo, por ilegal el Acto Administrativo por medio del cual el Ministro de la Presidencia, Licdo. Olmedo David Miranda, ordenó el diseño, producción y difusión de una campaña publicitaria por diversos medios de comunicación social sobre las obras realizadas por el Gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares en los primeros tres años de su administración, bajo el lema ¿se ve y se siente¿, la cual se inició aproximadamente el día 1° de septiembre de 1997 y continúa en el presente.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Este Despacho luego de evaluar las piezas procesales que conforman la presente acción de nulidad, considera que el acto administrativo impugnado ha desaparecido del mundo jurídico y por ende ha operado el fenómeno jurídico denominado ¿sustracción de materia¿.

Veamos el por qué de nuestra afirmación:

Consta en el expediente que el demandante solicita a la Sala Tercera de la Corte, declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual el Ministro de la Presidencia ordenó el diseño, producción y difusión de una campaña publicitaria por diversos medios de comunicación sobre las obras realizadas por el Gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares, bajo el lema ¿se ve y se siente¿, la cual se inició aproximadamente el 1° de septiembre de 1997.

Como quiera que el demandante no pudo aportar copia del acto administrativo acusado, a pesar de haber realizado las diligencias para conseguir copias de los mismos, el Tribunal ordenó que a través de la Secretaría se requiriera copia autenticada del acto administrativo que motivaba la demanda. Requerimiento que cumplió el señor Ministro de la Presidencia, con la Nota N°1041-97DM, de fecha 17 de octubre de 1997.

El funcionario demandado remitió copia de la Resolución N°641 de 29 de agosto de 1997, la cual modificaba la Resolución N°506 de 30 de mayo de 1997, exceptuando al Ministro de la Presidencia del requisito de solicitud de precios y se le autorizaba a contratar directamente con la empresa Take One Productions, S.A., los servicios de elaboración de un programa de divulgación de la acción gubernamental, por un monto de B/115,598.51. Además, igualmente adjunta copia del contrato de dicho servicio. (fs. 29, 33 y 34)

También envió con la Nota en mención, copia de la Resolución N°654 de 2 de septiembre de 1997, la cual modificaba la Resolución N°507 de 30 de junio de 1997, exceptuando al Ministro de la Presidencia del requisito de solicitud de precios y se le autoriza a contratar directamente con la empresa Fergo Publicidad, S. A., los servicios de elaboración de un programa de divulgación de la acción gubernamental, por el período comprendido entre el 1° de marzo y el 31 de diciembre de 1997, por un monto total de B/121,647.02. Adjuntó además, copia del contrato de dicho servicio. (fs. 30-32)

Revisando dichos contratos nos hemos percatado, que tanto el Contrato N°94-A de fecha 4 de septiembre de 1997, suscrito entre el Ministro de la Presidencia, representando al Estado y la empresa Fergo Publicidad, S.A.; como el Contrato N°99-A de fecha 25 de septiembre de 1997, suscrito entre el Ministro de la Presidencia, representando al Estado y la empresa Take One Productions, S.A., en la cláusula cuarta, señalan que ¿El término de duración del presente Contrato es de diez (10) meses contados a partir del 1 de marzo al 31 de diciembre de 1997¿.

Se deduce de lo anterior, que la vigencia de los contratos, que constituyen el acto administrativo impugnado, expiró. Es decir, que la finalidad por la cual se dictaron dichos actos administrativos, se cumplió, surtió sus efectos, por tanto ha desaparecido del mundo jurídico.

Es importante indicar, que tratándose de una demanda de nulidad, cuyo análisis conlleva la confrontación entre el acto acusado y el ordenamiento jurídico, debe partirse del supuesto de vigencia de ambos extremos, ya que de no estar vigente al acto acusado, por desaparecer de la vida jurídica antes de la decisión jurisdiccional sobre su legalidad, como se da en el caso que nos ocupa, deviene en sustracción de materia.

Como bien lo señala el autor Roberto Dromi, en su obra ¿El Acto Administrativo¿, que ¿La extinción es la cesación de los efectos jurídicos del acto administrativo, por ende, la extinción del acto mismo.¿ Igualmente señala, respecto a las formas de extinción que ¿El acto administrativo se extingue de pleno derecho, sin necesidad de otro posterior, en los casos de cumplimiento del objeto, imposibilidad de hecho sobreviniente, expiración del plazo y acaecimiento de una condición resolutoria.¿ (Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1977, págs. 148,150)

De la cita doctrinal se desprende que el acto administrativo se extingue cuando lo que ha dispuesto ha sido cumplido o por desaparición del objeto. En la situación que nos ocupa, los efectos del contrato ya fueron cumplidos, toda vez que la vigencia de los mismos se dio durante el período que corrió desde el 1° de marzo al 31 de diciembre de 1997, por tanto al momento de evaluar la legalidad de dichos contratos, ya surtieron sus efectos y desaparecieron del ámbito jurídico. En consecuencia, la presente acción carece de objeto sobre el cual vaya a recaer decisión alguna.

En esta línea de pensamiento, queremos traer a colación el pronunciamiento del Consejo de Estado Colombiano, sobre este tema de la inexistencia del acto administrativo al momento de ser evaluada su legalidad por el Tribunal correspondiente. Veamos:

¿...

Es difícil concebir la presunción de legalidad y su prolongación en el tiempo de un acto que jurídicamente ha dejado de existir, pues esa presunción está íntimamente ligada al acto, que al desaparecer éste del campo jurídico desaparece al unísono la presunción, la cual es imposible que exista por sí sola, lo que no deja de ser una simple ficción...¿ (Auto de 13 de agosto de 1993. Consejo de Estado, sala de lo contencioso - administrativo, sección segunda. Citado por Gustavo Penagos Vargas, Nulidades y Acciones del Acto Administrativo. Ediciones Doctrina y Ley. Santa Fe de Bogotá, Colombia . 1996. Pág. 191)

La Sala Tercera de la Corte, en reiteradas ocasiones ha sostenido que opera la sustracción de materia cuando los actos cuya legalidad se somete al escrutinio del Tribunal han surtido sus efectos. Como ejemplo citamos lo pertinente del Fallo de fecha 26 de julio de 1991.

Veamos:

¿La Sala considera que le asiste la razón al Procurador de la Administración, puesto que los actos cuya interpretación se solicita ya han surtido sus efectos jurídicos por lo cual lo procedente es decretar la sustracción de materia. Esta figura jurídica opera por agotamiento de los efectos del acto administrativo en estudio puesto que el acto mediante el cual se elige la Junta Directiva, y en consecuencia, el acta de toma de posesión corresponde al período comprendido entre los años 1988 y 1989, y, por ello, la Junta Directiva elegida ya ejerció sus funciones en el período señalado y dispuso, tal como consta de la investigación del Procurador, de las cuentas correspondientes en el Banco Nacional de Panamá.

De todo lo anteriormente expuesto se colige que los actos cuya interpretación y valor legal se solicita ya han surtido plenamente sus efectos jurídicos, es decir, han dejado de existir o cesado en su vigencia por lo cual lo procedente es, pues, declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.¿

Como quiera que el objeto de la pretensión ha desaparecido, ya que los Contratos celebrados por el Ministro de la Presidencia surtieron sus efectos jurídicos, al expirar el servicio contratado el 31 de diciembre de 1997, se hace imposible un pronunciamiento de fondo por parte del Tribunal, solicitamos a los Honorables Magistrados que lo conforman, declaren que ha operado el fenómeno jurídico denominado ¿sustracción de materia¿ y se ordene el archivo del presente proceso.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario

General

Materia: Contratos administrativos
(Expiración de los efectos jurídicos).