

11 de Agosto de 1999

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción

Contestación de

la demanda Interpuesto por el Licdo. Benedicto De León Fuentes en representación del Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, para que el Ministerio de Hacienda y Tesoro le cancele la suma de B/.5,000.00, en concepto de servicios profesionales de abogado, prestado al Estado a solicitud del Ex - Director General de Aduanas (Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux).

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, de la Ley 135 de 1943 y el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial, procedemos a emitir formal contestación a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción enunciada en el margen superior de este escrito, en los siguientes términos.

I. Peticiones de la parte demandante:

El apoderado judicial del demandante ha solicitado respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que ordenen al Ministerio de Hacienda y Tesoro la cancelación de la suma total de B/.5,000.00, en concepto de honorarios profesionales, adeudados en razón de los servicios prestados como abogado del estado a solicitud del Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux, Director General de Aduanas, de esa época.

Este Despacho, solicita respetuosamente a los Señores Magistrados que conforman esa Augusta Corporación de Justicia, que denieguen las peticiones de la parte demandante, toda vez que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo demostraremos en el transcurso del presente escrito.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamenta la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es cierto, puesto que así lo hemos podido verificar del contenido de la foja 13 del expediente del proceso Civil; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto, ya que así se deduce del expediente que contiene el proceso civil, incoado por el Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes contra el Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Éste, lo contestamos igual que el hecho segundo.

Cuarto: Este hecho es cierto, ya que así se desprende del contenido de las fojas 7,8 42 y 43 del expediente que contiene el Proceso Civil; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Éste, constituye una alegación de la parte demandante; por tanto, se rechaza.

Sexto: Aceptamos parcialmente este hecho, ya que el Ministerio de Hacienda y Tesoro no ha pagado los honorarios profesionales del demandante, pues el Poder Especial otorgado por el señor Hilario Villarreal al recurrente es de carácter civil y no administrativo; por ende, el Tesoro Nacional no puede hacer efectivo el pago de esas sumas de dinero.

Séptimo: Este hecho tal como lo expone el demandante no es cierto, ya que la Sentencia fechada 16 de febrero de 1998, solamente reconoció la existencia de un contrato

administrativo, pero declinó a la esfera contencioso administrativa la competencia; por tanto, lo negamos.

Octavo: Este hecho tal como lo expone el demandante no es cierto, puesto que la sentencia fechada 16 de febrero de 1998, declinó la competencia al Tribunal Contencioso Administrativo; por tanto, hasta que esta Corporación de Justicia determine si es viable o no la petición de la parte demandante, el Estado no puede hacerle frente al pago de lo solicitado.

III. Respecto a las disposiciones legales que se aducen como infringidas y el concepto de la violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

A. El apoderado judicial del demandante estima como infringido el artículo 976 del Código Civil, el cual a la letra expresa:

¿Artículo 976: Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de las mismas.¿

Concepto de la Violación:

¿La negativa del Ministerio de Hacienda en cuanto a pagarle a mi representado los honorarios que legítimamente le corresponden, infringe de modo directo por omisión el artículo 976 del Código Civil toda vez que niega el pago de los honorarios profesionales adeudados al Licenciado ALVARO MUÑOZ FUENTES, por haber prestado servicios solicitados por una institución del Estado que es la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro, para la defensa de un funcionario de esa dependencia que se vio involucrado en un delito y que necesitaba la actuación rápida de un profesional del derecho. Se trata de un acto administrativo celebrado entre el Director de Aduanas y en particular, que en este caso, es el Licenciado ALVARO MUÑOZ FUENTES, que se rige por el derecho común.¿ (el resaltado es del demandante) (Cfr. fs. 9)

Al examinar el expediente que contiene el proceso de Casación Civil, así como la documentación que reposa en el cuadernillo judicial, apreciamos que no existe evidencia alguna que nos demuestre que el Estado contrató los servicios profesionales del Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, para que representara al señor Hilario Villarreal en el proceso penal incoado en su contra por el delito de homicidio perpetrado el día 21 de enero de 1992, en la frontera de Panamá con Costa Rica.

Lo único que encontramos en el contenido de la Sentencia fechada 10 de abril de 1992, Sala de lo Penal, visible a foja 13 del expediente del Proceso de Casación Civil, es la referencia de una Nota fechada 21 de junio de 1993, expedida por el Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux, Director General de Aduanas, en ese entonces, el cual le solicitó al Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes sus servicios profesionales, para que representara al señor Hilario Villarreal.

Por otro lado, de la lectura del Informe de Conducta rendido por el Ministro de Hacienda y Tesoro a la Magistrada Sustanciadora, vemos que el Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux envió al Despacho del señor Ministro de Hacienda y Tesoro la Nota N°701-01-1287 DGA fechada 17 de diciembre de 1992, en la cual le solicitaba autorización para contratación directa con el Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, con la finalidad que asumiera la defensa del señor Hilario Villarreal. Esta solicitud fue reiterada por medio de la Nota N°701-01-660 DGA calendada 21 de junio de 1993.

Aunado a lo anterior, tampoco existe documento alguno que nos corrobore la emisión de una Resolución que permitiera al entonces Director General de Aduanas, contratar directamente con el demandante.

Por tanto, consideramos que la Nota fechada 21 de junio de 1993, carece de validez jurídica; ya que, si bien es cierto que, el Ex Director General de Aduanas se extralimitó en sus funciones, al solicitarle al Licdo. Muñoz Fuentes prestara sus servicios profesionales al señor Hilario Villarreal, no podemos obviar el hecho que, jamás se dio la emisión formal de un Contrato Administrativo en el que se pactara, directamente, a nombre del Estado.

Además, consideramos que para la celebración del aludido contrato, es menester la aprobación del Ministro de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República; situación que no se produjo en el caso bajo estudio.

Es importante tener presente que, el Ex Director General de Aduanas, Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux, solamente estaba facultado para ejercer funciones netamente administrativas; por ende, si la Nota fechada 21 de junio de 1993, le solicitaba al Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes sus servicios profesionales, no significa que éste documento constituya un Contrato Administrativo, a contrario sensu, es una decisión administrativa que se dio sin autorización previa del Ministro de Hacienda y Tesoro.

Por consiguiente, a nuestro juicio, el Ex Director General de Aduanas se excedió en el ejercicio de sus funciones, asumiendo responsabilidades que no le competían a esa Dirección.

Por otra parte, es importante tener presente que todo servidor público, en ejercicio de sus funciones, debe observar una conducta intachable; de forma que, si el Señor Hilario Villarreal al momento de hacer la retención de la mercancía procedente de Costa Rica y ser cuestionado por las personas que ahí se encontraban, produciéndose una confrontación verbal, que trajo como consecuencia que sacara su arma e hiciera un disparo al aire ocasionándole la muerte al señor Andrés Rodríguez Guevara (q.e.p.d.) en forma involuntaria, nos demuestra que perdió el control de sus emociones, infringiendo lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 295 de nuestra Carta Política Nacional, que reza de la siguiente manera:

¿Artículo 295:...

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.¿

El texto anterior nos evidencia que, todos los servidores públicos deben cumplir con estos requisitos para obtener la estabilidad en sus cargos; pero, al producirse este hecho de sangre siendo el señor Hilario Villarreal funcionario de la Dirección General de Aduanas, la responsabilidad frente a los actos cometidos debían ser asumidos personalmente y no por el Director General de Aduanas, de ese entonces, puesto que demostró su falta de competencia y moralidad en el ejercicio de sus funciones como Inspector de Aduanas.

Por ende, si la Administración Pública no se vería afectada directamente por los actos acontecidos, era impropio que se asumiera la responsabilidad de una defensa de carácter privado.

Sobre este tema, la Procuraduría de la Administración ha opinado en diversas ocasiones, que:

¿Primero: La Administración sólo es responsable cuando existe deficiencia en el desarrollo del servicio, es decir que, si el ejercicio de la función no implica ninguna deficiencia o irregularidad no habrá lugar a la responsabilidad. Esto quiere decir que la Administración será responsable en aquellos casos en que existan deficiencias comprobadas para el buen desempeño de las funciones encomendadas, de otro modo no se da la responsabilidad por parte del Estado o de la Administración, sino del funcionario quien incurre en una falta profesional que, incluso de manera competente

hubiera evitado, esto desde un punto de vista administrativo, porque esta misma acción puede ser calificada penalmente como un delito.

Segundo: La Administración será responsable cuando existe autorización previa de una autoridad competente para realizar determinada actuación que compromete a la misma, y en el caso bajo análisis, la funcionaria aludida no tenía la jerarquía para tomar este tipo de decisiones a nombre de la Administración, por lo que ésta no es responsable.

En este caso vemos que la contratación de la firma forense, se realizó a título particular allí no hubo consentimiento previo de la Administración para que se contrataran tales servicios, fue entonces una decisión particular de la afectada, que de manera responsable debe asumir. (Cfr. Consulta N° C.234-98 fechada 20 de agosto de 1998)

Lo expuesto nos conduce a aseverar que, en el caso sub júdice, el Lic. Rodrigo Arosemena De Roux quien fungía como Director General de Aduanas se extralimitó en sus funciones cuando dictó la Nota fechada 21 de junio de 1993, por medio del cual le solicitaba los servicios profesionales del actor; toda vez que, esta decisión no se encontraba acorde con el ejercicio de sus funciones administrativas, que son velar por los intereses de la Administración Pública.

Sobre el particular, el jurista Rafael Bielsa en su obra titulada *¿Derecho Administrativo¿*, comentó lo siguiente:

*¿Por otra parte, la extralimitación puede ser de tal naturaleza que constituya no ya un acto administrativo irregular, sino el delito de `usurpación de autoridad¿. ¿ (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. T. 2º, Edit. La Ley, Buenos Aires ¿ Argentina, 1980, p. 30).*

En otro orden de ideas, cabe destacar que, el hecho de haberse emitido la Nota fechada 21 de junio de 1993, por el Ex Director General de Aduanas, no es motivo suficiente para que este documento se tenga como un contrato administrativo validado por el Estado; pues, para que los contratos administrativos sean válidos es necesario que cumplan con los requisitos legales para su formación, a guisa de ejemplo, el Refrendo del Contralor General de la República.

Para abundar un poco más sobre el tema controvertido, Rafael Bielsa expresó respecto a la validez de los contratos, lo siguiente:

*¿Para que el acto sea válido, es necesario que se cumplan los requisitos de forma. La observancia de forma es regla general en derecho administrativo.*

Son formas principales las que conciernen a la existencia, validez y formación del acto.

Las primeras son esenciales, pues si no se cumplen, el acto no existe, las segundas son substanciales; si no se observan, el acto no es válido; las terceras son integrales; si no se cumplen el acto no es perfecto (aprobación y autorización). (Op. Cit. P.32)

Por las razones expuestas consideramos que, el acto administrativo emanado de la Dirección General de Aduanas, en aquel entonces, contractualmente no esta legitimado; por tanto, no podemos concebir como válido el pago de los honorarios profesionales presentado por el Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, por la suma total de B/.5,000.00; dado que el Licdo. Rodrigo Arosemena De Roux, Ex Director General de Aduanas, ejecutó un acto que escapa del ámbito administrativo, constituyéndose en un contrato meramente civil.

De suerte que, al momento que el señor Hilario Villarreal le otorgó Poder Especial al Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, su actuación salió de las esferas administrativas para

constituirse en un acto de carácter civil, el cual debía ser asumido económicamente por su apoderado especial. Distinto sería el caso si el Ministro de Hacienda y Tesoro, en el ejercicio de sus funciones, le hubiera otorgado el referido Poder.

Por consiguiente, la aludida violación del artículo 976 del Código Civil, no se ha producido.

B. El apoderado judicial de la parte demandante considera como infringido el artículo 986 del Código Civil, el cual es del tenor siguiente:

¿Artículo 986: Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y lo que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas.

#### Concepto de la Violación:

¿ Es evidente que la actitud de la institución denominada Ministerio de Hacienda y Tesoro está causando daños y perjuicios a mi representado por su negligencia al hacer caso omiso a un Acto Administrativo plenamente comprobado y, en el que como dice la Corte Suprema de Justicia `el Estado recibió un beneficio por la actuación del Licenciado ALVARO MUÑOZ FUENTES, por tanto, debe obligársele a pagar.¿

...

Obviamente, en el caso que nos ocupa se dio (sic) esa satisfacción y logro del interés público en cuanto a que mi representado prestó servicios al estado de manera eficiente y a cabalidad, no obstante a éste no se le han satisfecho el pago de sus honorarios, es por lo que respetuosamente les solicito pronunciarse de acuerdo a lo pedido.¿ (cfr. fs. 9 y 10)

Este Despacho es de la opinión que, no es viable el pago de los honorarios profesionales al Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, en virtud que no hemos evidenciado ningún documento que demuestre que se celebró formalmente un Contrato Administrativo entre el Estado y el Licdo. Muñoz Fuentes; solamente apreciamos la emisión de una Nota fechada 21 de junio de 1993, que carece de fuerza ejecutoria, dado que no se dio una autorización previa del señor Ministro de Hacienda y Tesoro, de aquel entonces, Refrendado por el Contralor General de la República.

Ahora bien, consideramos que la Nota fechada 21 de junio de 1993, carece de fuerza ejecutoria, ya que es requisito esencial para el pago de dineros, por parte del Tesoro Nacional, la aprobación de la Contraloría General de la República, la cual ejerce funciones de fiscalizadora de las actuaciones emanadas de la Administración Pública, por lo que al no observar aprobación alguna este acto carece de eficacia jurídica, convirtiéndose en un mero acto discrecional del Ex Director General de Aduanas.

Por otra parte, en párrafos anteriores hemos dejado sentado que el señor Hilario Villarreal debía asumir el pago del adeudo; ya que, si bien, las acciones delictivas cometidas se dieron durante el ejercicio de sus funciones, no podemos obviar que, éste era plenamente responsable de sus actos personales, ya que con su conducta inapropiada no afectaba directamente a la Administración Pública.

Además, no fue el Estado el que le confirió Poder Especial al Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes para que representara al señor Hilario Villarreal en el Proceso Penal, sino que fue éste último el que firmó el aludido Poder; de suerte que, el señor Villarreal deberá cumplir con la obligación dimanada de su defensa, durante el Proceso que le seguía el Juzgado Segundo Municipal, Ramo Penal, por el delito de Homicidio en contra del señor Andrés Rodríguez Guevara (q.e.p.d.).

En virtud de lo anterior, consideramos que el Estado no esta ocasionando daños y perjuicios al demandante, al no concederle el pago de sus honorarios profesionales, porque es evidente que no se ha dado un interés público, en otras palabras del Tesoro Nacional, puesto que los servicios prestados no se le brindaron directamente al Ministerio de Hacienda y Tesoro, sino al señor Hilario Villarreal.

Por consiguiente, no se ha producido la violación endilgada por la parte actora, al artículo 986 del Código Civil.

Por todas las consideraciones expuestas, reiteramos respetuosamente nuestra solicitud a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, para que denieguen las peticiones impetradas por el Licdo. Benedicto De León Fuentes, representante judicial del Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes, toda vez que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en el transcurso de este escrito.

Pruebas: Aceptamos las presentadas, por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente que contiene el proceso de Casación Civil interpuesto por el Licdo. Alvaro Muñoz Fuentes dentro del proceso sumario que le sigue a Rodrigo Arosemena De Roux.

Derecho: Negamos el invocado, por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)

LL/11/bdec.

Licda. Martha García H.  
Secretario General a.i.