

19 de Noviembre de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración**

Interpuesta por la Licda. Ana Belfon en representación de **Libertad Brenda de Icaza Alveo**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°1 fechada 2 de enero de 2002, modificada por la Resolución N°14 de 1 de marzo de 2002, dictada por el **Consejo Municipal del Distrito de la Chorrera**.

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

De conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 3, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, procedemos a dar contestación a la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad enunciada en el margen superior del presente escrito, de la siguiente manera:

**I. En cuanto al petitum**

La apoderada judicial de la demandante ha solicitado a ese Alto Tribunal de Justicia, que declare nulas por ilegales, la Resolución N°1 de 2 de enero de 2002, expedida por el Consejo Municipal de La Chorrera la cual fue modificada por la Resolución N°14 de 1 de marzo de 2002, que ordena la Racionalización de los Gastos del Municipio de La Chorrera. (Cf. f. 1 y 2)

**II. Las disposiciones legales que la parte demandante estima como infringidas y el concepto de la violación, son las que a seguidas se copian:**

**A.** La parte demandante ha señalado como infringidos los artículos 42 y 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, los cuales por encontrarse estrechamente vinculados entre sí en el

concepto de la violación, se analizarán en forma conjunta de la siguiente manera:

**"Artículo 42:** Los Concejos adoptarán por medio de Resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley."

Como concepto de la violación, la parte demandante argumentó lo que a continuación se copia:

"Este Artículo, cuyo tenor señala que: Los Concejos los adoptarán por medio de Resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley, dejó de ser aplicado en la elaboración formal de las Resoluciones No. 1 del 2 de enero del 2002 y 14 del 1 de marzo del 2002, por cuanto que el contenido de lo que se decide en las mencionadas Resoluciones tienen un carácter general, al afectar no solamente el presupuesto municipal a través del mecanismo de la racionalización de sus gastos, si no que incluso afecta el proceso de nombramientos, procediendo a congelar las vacantes que surgieran, incluso las futuras por cualquier circunstancia, sin especificar, si no generalizando la situación, de tal suerte que infringen por razones de forma el Artículo 42 de la Ley 106 de 1973, que exige que los Concejos adopten por medio de resoluciones las decisiones que no sean de carácter general, es decir mediante la otra fórmula que es por medio de **ACUERDOS.**" (El resaltado es de la parte demandante). (Cf. f. 12)

- o - o -

**"Artículo 45:** Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

1. Presentar al Concejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales;
2. Presentar al Concejo Municipal un plan quincenal y anual para el desarrollo del Distrito preparado

con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica;

3. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad;
4. Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a los que dispone el Título XI de la Constitución Nacional;
5. Designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran en cada una de las actividades, de la Administración Municipal, cuando el Municipio contare con recursos para ello;
6. Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos;
7. Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdo municipales no se hubiere fijado;
8. Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres (3) días ni multa mayor de quince balboas (B/.15.00).
9. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal;
10. Presentar al Consejo Municipal el 2 de diciembre de cada año, una memoria de su gestión administrativa;
11. Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos relativos a su competencia;
12. Suministrar a los servidores y a los particulares los informes que soliciten sobre los asuntos que se ventilen en sus despachos, que no sean de carácter reservado;

13. Sancionar las faltas de obediencia y respeto a su autoridad con multa de cinco (B/.5.00) a cien (B/.100.00) balboas o arresto equivalente, con arreglo a lo indicado en las disposiciones legales vigentes;
14. Firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente;
15. Todos los demás que señalen las leyes y los Acuerdos Municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación."

En cuanto al concepto de la violación, la apoderada judicial de la demandante explicó lo siguiente:

"... Por cuanto es al Alcalde en su condición de Jefe de la Administración Local al que le corresponde ordenar los gastos, ajustándose a los Presupuestos y a los reglamentos de Contabilidad. Cuando de manera unilateral los Concejales del Municipio de la Chorrera ordenan el congelamiento de vacantes y racionalización de los gastos se encuentran extralimitándose en sus funciones en virtud de que ninguna atribución con relación al ajuste, modificación o cambio de presupuesto le corresponde de acuerdo a la Ley..."  
(Cf. f. 13)

Este Despacho estima que los cargos de ilegalidad endilgados a la Resolución N°1 de 2 de enero de 2002 modificada por la Resolución N°14 de 1 de marzo de 2002, expedida por el Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, carecen de sustento jurídico; toda vez que, la lectura de las piezas procesales anexadas al expediente de marras nos evidencia que las mismas perdieron su vigencia jurídica, con la emisión del Acuerdo N°21 fechado 26 de abril de 2002, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de La Chorrera, "Por medio del cual se aprueba el Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de La Chorrera, para el año dos mil dos por la suma de B/.2,729,543.00 (DOS MILLONES

SETESCIENTOS VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES BALBOAS)."

Por consiguiente, consideramos que el proceso incoado por la Licda. Ana Belfon en representación de Libertad Brenda de Icaza, en contra de la Resolución N°1 de 2 de enero de 2002, modificada por la Resolución N°14 de 1 de marzo de 2002, es inoperante; porque de declarar ese Augusto Tribunal de Justicia la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados, los mismos no surtirían sus efectos legales, pues, ha operado el fenómeno jurídico denominado "Sustracción de Materia"; en otras palabras, el objeto del proceso se extinguió con la emisión del aludido Acuerdo Municipal N°21 de 2002.

La Sustracción de Materia constituye un medio de extinción de la pretensión de la parte actora "constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida." (Jorge Peirano, El Proceso Atípico, página 129, citado por Jorge Fábrega en Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988, Tomo II, página 1195).

Para que se produzca la figura jurídica conocida como Sustracción de Materia, es imprescindible que concurren varios elementos, a saber: "la existencia de un proceso, que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal, que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca, que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia, que no se

trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión, que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce del proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial." (Jorge Peirano, ibidem).

Al respecto, el artículo 992 del Código Judicial, dispone que: "en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

En este sentido, se ha pronunciado vuestra Sala en casos similares, de los cuales nos permitimos citar los siguientes:

**Sentencia de 3 de junio de 1991:**

"La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. No es más que la extinción sobreviviente de la pretensión, como consecuencia de esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional decisoria de la litis. La pretensión se ejerce frente a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión."

- o - o -

**Auto de 8 de noviembre de 1995:**

"La Sala considera que en el presente caso la medida cautelar pedida no procede por cuanto **las normas que se acusan de ilegales, fueron dejadas sin efecto por** los artículos 3 y 7, respectivamente, de la Resolución de Gabinete N°678 de 29 de diciembre de 1994 (Gaceta Oficial N°22,705 de 18 de enero de 1995, págs. 10-13), en los que el Consejo de Gabinete dispuso que el precio de venta de las fincas de la CORPORACION PARA EL DESARROLLO INTEGRAL

DEL BAYANO se establecería en base al avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República. Como la petición del demandante se dirige, precisamente, al cumplimiento del requisito del avalúo y como éste fue ordenado por la Resolución de Gabinete N°678 de 1995, **la medida cautelar solicitada carece de objeto.**

Por las razones anotadas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia, en nombre de la república y por autoridad de la Ley, NIEGA la solicitud de suspensión provisional de los efectos de las normas acusadas..." (Las negrillas son de la Procuraduría de la Administración). (Registro Judicial de noviembre de 1995, páginas 76 y 77)

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, declarar que ha operado el fenómeno jurídico conocido en la práctica forense como, Sustracción de Materia, y en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

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

**Derecho:** Negamos el invocado, por la parte demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/mcs

Licda. Marta García H.  
Secretaria General, a. i.

**Materia:** Solicitud de Sustracción de Materia.