

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1110

Panamá, 8 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

El licenciado Javier Ernesto Sheffer Tuñón, en representación de **José Antonio Vásquez Luzzi**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el acuerdo 071 de 5 de febrero de 2009, emitido por el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

El apoderado judicial del demandante considera que el acto acusado ha infringido los artículos 34, 52, numeral 2, y 46 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General; y el artículo 89 del Código Judicial.

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 52 a 58 del expediente judicial.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como se desprende del libelo presentado por la parte actora, ésta pretende obtener la declaratoria de nulidad, por ilegalidad, del acuerdo 071 fechado el 5 de febrero de 2009, expedido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por el cual se crea el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), cuya copia autenticada es visible en las fojas 1 a 7 del expediente judicial.

Mediante dicho acto, se creó dentro del Órgano Judicial una unidad administrativa denominada "Centro de Documentación Judicial", que fue adscrita a la Sala Cuarta de Negocios Generales, cuyas funciones son la selección, ordenación, tratamiento, difusión y publicación de información jurídica legislativa, jurisprudencial y doctrinal, para ponerla a disposición de los operadores de justicia y usuarios del sistema, de manera actualizada y en los términos legales establecidos para tales efectos (Cfr. artículo 1 del Acuerdo 071 de 2009).

El acuerdo objeto de reparo también establece las secciones de trabajo que componen el Centro, todas relacionadas con la labor de difusión de la información judicial, como lo son: la Sección de Registro Judicial y Análisis de Jurisprudencia; la Sección de Investigación y Estudio de la Legislación Judicial; la Sección de Documentación y Bibliotecas Jurídicas; la Sección de Archivo Judicial; y la Sección de Editorial y Publicaciones; así como las funciones de cada una de estas secciones, que si bien están dirigidas a auxiliar el servicio público de

Administración de Justicia, son todas de carácter administrativo.

En este orden de ideas, se establece en los artículos 1 y 9 del acuerdo cuya declaratoria de nulidad se demanda, que el Centro de Documentación Judicial estará coordinado por un(a) director(a), quien tendrá la responsabilidad que todas las secciones que lo componen cumplan a cabalidad con sus funciones y fines. Igualmente, se establecen los requisitos para ocupar este cargo.

Cabe tener presente en esta etapa del presente análisis, que de conformidad con el primer párrafo del numeral 1 del artículo 201 de la ley 38 de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General, se debe entender por **acto administrativo, la declaración emitida conforme a Derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo;** parámetros éstos que, en nuestra opinión, enmarcan el acuerdo 071 de 2009, acusado de ilegal.

Visto lo anterior, pasamos a examinar los cargos de infracción aducidos en la demanda, empezando por la supuesta infracción del numeral 2 del artículo 52 de la ley 38 de 2000; disposición según la cual, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados por autoridades incompetentes.

A juicio de esta Procuraduría, no se ha producido la aducida infracción legal, por cuanto participamos del

criterio expuesto en el informe de conducta presentado por la autoridad demandada ante el Magistrado Sustanciador, en el sentido que la expedición del acuerdo 071 de 2009, por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, encuentra sustento en la atribución que le da a ese organismo colegiado el artículo 1005 del Código Judicial, para **crear y organizar mediante acuerdos, centros especializados que colaboren con los tribunales,** en la práctica de notificaciones, citaciones **y demás servicios comunes, para el mejor funcionamiento de la Administración de Justicia,** puesto que no tenemos duda alguna que la labor de difusión de la información judicial que se realiza a través del Centro de Documentación Judicial, es un servicio común que se brinda a los tribunales con dicho propósito.

Por la misma razón antes expuesta, también estimamos que debe descartarse totalmente el cargo de ilegalidad formulado por la supuesta infracción, en el concepto de indebida aplicación, del artículo 89 del Código Judicial, toda vez que esta norma regula un supuesto de hecho distinto al que nos ocupa, al señalar en forma amplia que el Pleno tendrá funciones administrativas encomendadas por los reglamentos de la propia Corte o de la Sala de Negocios Generales, sin que ello excluya el ejercicio de todas aquellas funciones, también de naturaleza administrativa, que prevé para el propio Pleno el artículo 87 del mismo cuerpo normativo, de ahí que, a nuestro entender, el artículo invocado como infringido no limita de manera alguna la posibilidad que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, expidiera el acuerdo 071

de 2009, actuación que haya sustento en el artículo 1005 del Código Judicial, al que ya nos hemos referido en esta Vista.

Pasamos a examinar ahora el cargo por la supuesta infracción del artículo 46 de la ley que regula el Procedimiento Administrativo General.

Según esta disposición, los actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

El acto acusado, a nuestro criterio está revestido de una serie de características, ya señaladas por nosotros, que permiten calificarlo, sin ninguna duda, como un acto administrativo reglamentario que contiene normas de aplicación general.

Tal como se puede leer en el artículo 12 de dicho acuerdo, se estableció que "comenzará a regir a partir de su firma", y según la certificación del director general de la Gaceta Oficial, fechada el 26 de agosto de 2009, visible a foja 47 del expediente judicial, dicho acuerdo no había sido publicado en la Gaceta Oficial, circunstancias que, a juicio del actor, configuran la infracción alegada. Sin embargo, a juicio de este Despacho, la interpretación exegética del segundo párrafo del artículo 46, que se invoca infringido, no da lugar a arribar a tal conclusión, puesto que esta disposición legal únicamente obliga a que el acuerdo 071 de 2009 sea publicado en la Gaceta Oficial, momento a partir del cual, según lo señala la norma invocada, dicho acuerdo será

aplicable, sin perjuicio de que a partir de su expedición el mismo se encuentra amparado por la presunción de legalidad de los actos administrativos, de tal suerte que, como lo ha señalado ese Tribunal en ocasiones anteriores, la falta de publicidad del acto en referencia no afecta su validez sino su eficacia, es decir, su fuerza vinculante.

En efecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 15 de noviembre de 1994, se pronunció respecto al requisito de publicidad de los actos administrativos en la gaceta oficial, así:

"La Sala comparte el criterio del señor Procurador de la Administración porque si bien la Resolución N° 53-90 de 1990 debió ser publicada en la Gaceta Oficial, antes de su aplicación en el caso en estudio, la omisión de dicha publicación que fue hecha posteriormente en la Gaceta Oficial N° 22.630 de 26 de septiembre de 1994, no vicia el acto de nulidad, sino que afecta su eficacia, toda vez que la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados. (PENAGOS, Gustavo, "El Acto Administrativo, Cuarta edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1987, p. 863).

En este sentido cabe afirmar que la falta de promulgación de un acto administrativo no determina su nulidad; la "jurisprudencia y la doctrina se orientan a considerar que los vicios extrínsecos no son causales de nulidad, sino que los Actos Administrativos carecen de fuerza vinculante mientras no se cumplan las formalidades externas", por tanto, la falta de promulgación de una norma sujeta al requisito de publicación no determina su nulidad, porque las causas que provocan la nulidad de los actos son las intrínsecas." (PENAGOS, Obra citada, p. 857-858).

El razonamiento que precede nos lleva necesariamente a afirmar que el acuerdo 071 de 2009 tampoco infringe el artículo 34 de la ley 38 de 2000, en la medida que éste dispone imperativamente que en todas las entidades públicas las actuaciones administrativas se efectúen con apego al principio de Estricta Legalidad; principio que según hemos visto, reviste el proceso de expedición del acuerdo acusado.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados integrantes de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el acuerdo 071 de 5 de febrero de 2009, emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

III. Derecho.

No se acepta el invocado por la parte actora.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 561-09