

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1050

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de septiembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

**Recurso de apelación.
Promoción y sustentación.**

El licenciado José María Lezcano Yangüez, en representación de **Cítricos, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el acuerdo municipal 041-2009 de 21 de septiembre de 2009, emitido por **el Consejo Municipal del distrito de Dolega** y que se hagan otras declaraciones.

**Señor 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 artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia del 17 de mayo de 2010, visible a foja 87 del expediente, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que conforme el criterio adoptado en su resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda, radica en el hecho que la misma resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 43a de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 29 de la ley 33 de 1946, debido a que el acuerdo municipal 041-2009 de 21 de

septiembre de 2009, cuya declaratoria de ilegalidad se solicita, constituye un acto de naturaleza impersonal y de alcance general, ya que por medio de éste se modifica el régimen impositivo del municipio de Dolega, razón por la cual debió ser impugnado mediante una demanda contencioso administrativa de nulidad y no a través de una acción de plena jurisdicción.

En este orden de ideas, este Despacho considera oportuno señalar que los actos de alcance general crean, modifican o suprimen situaciones generales e impersonales, mientras que aquellos de alcance particular dan lugar al nacimiento, modificación o extinción de situaciones individuales y subjetivas. (Cfr. RODRÍGUEZ, LIBARDO. Derecho Administrativo. Duodécima Edición, Bogotá, Colombia. Editorial Temis, 2000).

En torno a la distinción entre las acciones de plena jurisdicción y las de nulidad, ese Tribunal se ha pronunciado de la siguiente manera:

“...

Dentro de este contexto es preciso destacar que, en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, hace relación al particular sujeto del derecho lesionado, como en el presente caso. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian, en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos ‘erga omnes’, como se ha dicho, líquida jurídicamente el acto. Mientras que la nulidad que surge en la de plena jurisdicción o privada, no sólo destruye el acto demandado, sino que se ordena el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. He aquí la

diferencia..." (auto de 2 de enero de 2000, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia).

Tal como lo señalamos anteriormente, a través del acto impugnado el Consejo Municipal del distrito de Dolega resolvió modificar el régimen impositivo, en lo relativo al pago de los impuestos aplicados a las actividades comerciales de venta de licores, talleres comerciales, agentes distribuidores, comisionistas y representantes de fábricas, rótulos, anuncios y avisos, casas de hospedajes y pensiones y casas de alojamiento ocasional, situación que afecta a un grupo indeterminado de personas naturales o jurídicas dedicadas a tales actividades.

El artículo 14 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, dispone que los consejos municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo distrito, mismos que, de conformidad con lo manifestado por ese Tribunal, constituyen actos o disposiciones jurídicas de carácter general que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. (Cfr. sentencia de 2 de septiembre de 1997. Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), lo cual pone de manifiesto el contenido impersonal y abstracto que denotan los acuerdos a que se refiere el artículo 38 del mencionado texto normativo.

Con relación a la naturaleza jurídica de los acuerdos municipales, ese Tribunal mediante sentencia de 4 de diciembre de 2009, se pronunció de la siguiente manera:

"...
En ese sentido, el artículo 38 de la legislación municipal indica que los

Consejos Municipales dictan sus disposiciones mediante resoluciones y acuerdos; los cuales según el artículo 549 del Código Administrativo, las decisiones adoptadas a través de acuerdos son de carácter general, y según el artículo 42 de la Ley 106 de 1973, las decisiones realizadas mediante resoluciones no son de carácter general, es decir son de carácter individual.

...

...

Ante tales supuestos, el Tribunal observa que el artículo 39 establece que los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo, en las Alcaldía, y en las Corregidurías, por un término de diez (10) días calendarios, y los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

Ahora bien, la Sala advierte que el artículo 39 alegado como infringido por la parte actora, tiene que ser cumplido por el Consejo Municipal cuando éste tome decisiones con naturaleza de carácter general, las que debe adoptar a través del instrumento jurídico denominado acuerdo municipal.

..." (Lo subrayado es nuestro).

En apoyo a este criterio, los autores Miguel Ceballos y Gerard Martín, en su obra Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia, al referirse a los acuerdos emitidos por los consejos municipales lo hacen en los siguientes términos:

"La iniciativa popular para presentar proyectos de acuerdo, es decir, aquellos actos jurídicos de carácter general que expiden los concejos, los convierte en instrumentos promotores de la participación ciudadana.

..." (El subrayado es nuestro).

A juicio de este Despacho, en el caso bajo análisis resulta aplicable el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946, que en forma expresa determina que no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades previstas en la referida Ley.

Por lo expuesto, este Despacho solicita que se REVOQUE la providencia de 17 de mayo de 2010, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado José María Lezcano Yangüez, en representación de Cítricos, S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el acuerdo municipal 041-2009 de 21 de septiembre de 2009, emitido por el Consejo Municipal del distrito de Dolega y, en su lugar, NO SE ADMITA la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 503-10