

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-PANAMA, cinco de mayo de mil novecientos ochenta y seis.-

V I S T O S :

En el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción presentado por el Licdo. Abdiel Algis Abrego en nombre propio y representación de Carlos A. Morales G. para que se declare ilegal y, por tanto, nula la Resolución N°197 de 9 de marzo de 1984 proferida por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, la ponencia a cargo de la Magistrada Marisol M. Reyes de Vásquez, actuando de acuerdo con la opinión del señor Procurador de la Administración, declaró y falló que la Sala no tenía competencia, conforme se solicitaba en la respectiva demanda, por una defectuosa formalización del petitum, para investir a los denunciantes de la personería necesaria para hacer efectivos los derechos del Estado en la denuncia de bienes ocultos presentados por las fincas N°18,942; 20,264 y 12,316 de la Provincia de Panamá, y para que se hicieran otras declaraciones.

Por tal razón, el Licdo. Abdiel Algis Abrego, demandante en el mencionado recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, dentro del proceso, ha presentado advertencia de inconstitucionalidad de dicho numeral 7° del artículo 82 del Código Fiscal, el cual -según el letrado que hace la advertencia- infringe el numeral 2° del artículo 203 de la Constitución Nacional.

Y se explica el concepto de infracción de la norma constitucional señalando que la interpretación realizada por la Ponencia y por el Ministerio Público de la expresión contenida en el numeral 7° del artículo 82 del Código Fiscal, que ha servido precisamente a la Ponencia para no admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción mencionada, "limita el ámbito de competencia más amplio que la Constitución otorga a la Sala Tercera en el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa."

La advertencia de inconstitucionalidad es, pues, se afirma, respecto a la interpretación que hizo la ponencia del numeral 7° del artículo 82 del Código Fiscal, el cual, por cierto, ya aplicó la Sala Tercera como fundamento de su decisión de no admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción

presentada por el Llco. Abdiel Algis Abrego en nombre propio y representación de Carlos A. morales G.

Al corrérsele traslado al señor Procurador de la Nación éste opinó en su vista Nº17, fechada 30 de septiembre último, lo siguiente:

"Antes de pasar al punto medular que se plantea, queremos expresar que a juicio de esta Procuraduría, el hecho de que exista en nuestro ordenamiento jurídico un procedimiento especial para que el denunciante de un bien oculto, que ha recibido una decisión adversa a su pretensión de lograr del Ministerio de Hacienda y Tesoro la personería para obtener el reconocimiento de los derechos del Estado, accione para que el Tribunal Contencioso Administrativo decida si se accede o no a tal investidura, no puede conllevar la imposibilidad de que la resolución adversa a sus intereses lleve en sí elementos que puedan configurar vicios de legalidad.

Decimos lo anterior pues conceptuamos que impropriamente se ha pretendido, citando una decisión de 16 de octubre de 1968, que el único recurso posible contra el acto administrativo que niega la investidura a que alude el artículo 82 del Código Fiscal, sea el contencioso administrativo que describe el ordinal 7º de dicha norma. A nuestro juicio, tal afirmación resulta relativa en la medida en que varían los elementos que conformen la acción contencioso administrativa que se intente, pues si lo que el actor pretende es una revisión de la naturaleza del bien denunciado, a fin de que se establezca si procede o no investirle de personería (en aplicación del ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal) no se está cuestionando la legalidad del acto administrativo que negó dicha investidura; sin embargo, si lo que se cuestiona es que el acto administrativo que niega dicha investidura ha infringido literalmente preceptos legales, porque, a título de ejemplo, fue proferido careciendo de competencia o de jurisdicción, ha quebrantado formalidades o ha sido proferido a consecuencia de una desviación de poder, lo que se viene a dilucidar no es un problema probatorio respecto de la naturaleza de bien oculto, sino por el contrario, lo que se tiene que dilucidar es la legalidad de dicho acto administrativo.

Es innegable que en el primer caso el legislador ha querido que el Tribunal Contencioso Administrativo revise la decisión administrativa y decida lo pertinente; en el segundo caso el acceso a lo contencioso administrativo no se condiciona a la simple negación de la pretensión del denunciante de bien oculto, sino que se encamina hacia el control de la legalidad del acto administrativo. Sostener que el acceso a lo Contencioso Administrativo para recurrir contra los actos a que nos venimos refiriendo, sólo puede darse contra los actos a que nos venimos refiriendo, sólo puede darse a través del procedimiento a que alude el ordinal 6º del artículo 82 del Código Fiscal, es sostener que aún cuando

dichos actos, contengan o engendren un motivo de ilegalidad, éste jamás podrá ser declarado por el Tribunal que, en nuestro país, ejerce la actividad jurisdiccional en lo contencioso administrativo.

A manera de ejemplo, tal interpretación restrictiva produciría el ilógico evento de que si la personería que el denunciante de bien oculto solicita, le es negada a través de una resolución proferida por un funcionario incompetente, se tenga que recurrir a lo contencioso administrativo bajo la pretensión de que se le invista de la personería solicitada y no bajo la pretensión de que se declare la ilegalidad de dicho acto por la carencia de competencia del funcionario que lo profirió.

Recordemos que el ordinal 7º del artículo 82 no puede ser interpretado en forma aislada del resto del artículo aludido. Al efecto el ordinal 3º de la misma norma, interpretado en sentido contrario, nos dice que la personería solicitada no se concederá cuando el Ministerio de Hacienda y Tesoro considere que el bien no es oculto, de manera tal que ese es el punto del cual dependerá la decisión que en virtud del procedimiento contenido en el ordinal 7º, vaya a tomar la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

El planteamiento antes esbozado nos lleva entonces a considerar dicho procedimiento frente al contenido del artículo 203, ordinal 2º, de la Constitución Nacional.

Hemos visto ya, que el advertidor considera que la norma que aduce como inconstitucional, infringe la disposición constitucional antes mencionada, pues a su juicio, las facultades que el Tribunal contencioso administrativo posee, de acuerdo con la norma advertida, son limitativas de aquellas que detalla la norma constitucional.

En esencia, se sostiene que decidir si procede o no investir de la personería solicitada, no es una atribución que la constitución contemple, pues es conocido que las facultades dispuestas por el ordinal 2º del artículo 203 de la Constitución, se circunscriben a la anulación de los actos acusados de ilegalidad; el restablecimiento del derecho particular violado; la dictación de nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y el pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de actos administrativos.

Para dilucidar la cuestión que se plantea tenemos que observar que el artículo 203 de la Constitución, en su ordinal 2º, no entra, ni tiene porqué hacerlo, a definir el alcance del término "jurisdicción contencioso administrativa". Lo que si hace es atribuir tal facultad jurisdiccional a la Corte Suprema de Justicia, enunciando en forma amplia el campo de aplicación de dicha facultad jurisdiccional y luego disponiendo los mecanismos a través de los cuales el tribunal ejerce esa facultad.

Ahora bien, corresponde al legislador reglamentar la facultad jurisdiccional que el constituyente ha establecido y para ello como premisa inicial tiene que lo contencioso administrativo es el ente controlador de la Administración Pública, y como tal actúa frente al acto administrativo, atacado en juicio contradictorio con los plenos poderes y facultades que surgen de las normas constitucionales y legales que desarrollan dicha institución.

En consecuencia, consideramos que la facultad jurisdiccional contenida en el artículo 82, ordinal 7º del Código Fiscal no se contrapone a los principios a través de los cuales se desarrolla la institución de lo contencioso administrativo en nuestro país.

La norma legal desarrolla tales principios y en si ella no está restringiendo las facultades constitucionales. Tal restricción surge no de la norma legal advertida, sino de la interpretación restrictiva que de ella se ha hecho.

A nuestro juicio no se da la infracción constitucional pues la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de la facultad jurisdiccional en lo contencioso-administrativo, tiene facultad, con fundamento en lo dispuesto por el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal, para decidir si procede o no investir de la personería solicitada por el denunciante de un bien oculto de propiedad del Estado. Para tal fin el denunciante debe recurrir en juicio contradictorio ante lo contencioso-administrativo y demostrar que el bien es oculto de propiedad del Estado.

Consideramos que el juzgador contencioso administrativo debe determinar si el bien es o no oculto de propiedad del Estado, y en el evento de que lo considere como oculto, debe reconocer el derecho del actor a ser investido de la personería solicitada, en cuyo caso puede declarar tal derecho y proveer lo pertinente a objeto de que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 65 de la Ley 135 de 1943 y 44 de la Ley 33 de 1946, el Ministerio de Hacienda y Tesoro resuelva investir de la personería al solicitante; el juzgador también puede, a nuestro juicio, optar por, en el ejercicio del poder de sustitución, dictar él mismo el acto de reemplazo de aquel que ha revocado con su decisión. Tal facultad deviene de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 33 de 1946, al consagrar la facultad de restablecer el derecho particular violado, estatuyendo disposición nueva en reemplazo de la acusada.

Lo anterior constituye, a nuestro juicio, el procedimiento contencioso-administrativo aplicable a los casos a que alude el ordinal 7 del artículo 82 del Código Fiscal. Reiteramos nuestro criterio en el sentido de que tal procedimiento sólo es aplicable cuando el denunciante de bien oculto ha recibido una decisión adversa que considera que el bien no es oculto de propiedad del Estado.

sin embargo, cuando se da sobre el acto administrativo un motivo de ilegalidad, conceptuamos que el denunciante tiene pleno derecho a enderezar la acción contencioso-administrativa hacia esa pretensión, o bien, solicitar la declaratoria de nulidad del acto atacado, esgrimiendo los motivos de ilegalidad y exponiendo las normas que considera infringidas, y además solicitar que se le invista de la personería pretendida, aduciendo como infringido el ordinal 3º del artículo 82 del Código Fiscal.

Lo esencial en todo caso viene a ser el hecho de que, a juicio de esta Procuraduría, el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal no limita las facultades jurisdiccionales contenidas en el ordinal 2 del artículo 203 de la Constitución Nacional, ni tampoco limita las acciones, recursos y vías contencioso administrativas que dicha norma constitucional establece."

\*

El Pleno de la Corte, al igual que el señor Procurador General de la Nación, considera que el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal no constituye limitación alguna de la actividad jurisdiccional que, por Ministerio de la Constitución Nacional, ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, o sea, el ejercicio de "la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas".

En efecto, el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal establece un procedimiento para los casos de denuncia de bienes ocultos, el cual, según reza dicha disposición, puede culminar cuando se reviste al denunciante de la personería suficiente, previa consideración de que el bien es oculto, para que, se hagan efectivos los derechos del Estado, ordenando al respectivo agente del Ministerio Público para que coadyuve a la acción o acciones que considere necesarias al efecto. Pero, puede ocurrir, que es la situación que se dan en este caso, en el cual el Ministerio de Hacienda negó la personería solicitada por el denunciante del bien oculto y, por ese motivo, éste intentó la demanda contencioso-administrativa ante la Sala Tercera de la Corte, proyectándose de acuerdo, precisamente, a lo que dispone el ordinal 7º aludido de que "si la resolución del Ministerio de Hacienda y

Tesoro fuere desfavorable al denunciante, a éste le quedará el derecho de ocurrir a la vía contencioso administrativa para que, en juicio contradictorio entre él y el Estado, se decida si procede o no investirle de la personería necesaria para que incoe la acción pertinente".

✓ La Ponencia consideró, entonces, que la demanda no procedía, se repite, porque su petitum escapaba a la competencia de la Sala. Dicha decisión de la Sala Tercera respecto de la cual se invocó como fundamento legal el numeral 7º del artículo 82 del Código Fiscal, no desnaturaliza el contenido del numeral 2º del artículo 203 de la Constitución Nacional.

En efecto, el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal no limita en nada la facultad o competencia que tiene la Sala Tercera de la Corte sobre los asuntos de que trata dicho numeral 2º del artículo 203 de la Constitución Nacional. Por el contrario, cuando la Resolución del Ministerio de Hacienda y Tesoro resulta desfavorable, ella faculta, como se ha dicho, al denunciante de bienes ocultos con pretensiones de ser investido de la personería de que trata la norma y para los fines de que habla el artículo 82 citado, para que acuda a la Sala Tercera para que, en juicio contradictorio entre él (el denunciante y el Estado), se decida si procede o no investirle de la personería necesaria para que incoe la acción pertinente.

No existe, pues, tal limitación, por la norma legal, a la facultad constitucional que tiene la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, de decidir con audiencia del Procurador de la Administración, en relación a la anulación de "los actos acusados de ilegales; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal."

La conclusión sería idéntica, si se interpretara la disposición en forma restrictiva, que es la tesis que parece sustentar el señor Procurador General de la Nación, al sostener que, aún agotándose el procedimiento administrativo que autoriza dicho ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal, con fallo final desfavorable a la pretensión del denunciante del bien oculto que pretende ser investido de personería para incoar la acción pertinente, si ocurre que el acto administra-

tivo que niega dicha solicitud se considera ilegal, el denunciante del supuesto bien oculto tiene además "pleno derecho a enderezar la acción contencioso administrativa hacia esa pretensión, o bien solicitar la declaratoria de nulidad del acto atacado, esgrimiendo los motivos de ilegalidad y exponiendo las normas que considera infringidas, y además solicitar que se le invista de la personería pretendida, aduciendo como infringido el ordinal 3º del artículo 82 del Código Fiscal."

El Pleno de la Corte, pues, comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación de que el artículo 82, numeral 7º del Código Fiscal, no constituye limitación alguna de las atribuciones que, por disposición constitucional, corresponden al ámbito de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

\*

Por ello, la Corte Suprema, Pleno, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que NO ES INCONSTITUCIONAL el ordinal 7º del artículo 82 del Código Fiscal.

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

ENRIQUE BERNABE PEREZ A.

CAMILO O. PEREZ

MARISOL M. REYES DE VASQUEZ

MANUEL JOSE CALVO

RAFAEL A. DOMINGUEZ

AMERICO RIVERA L.

JUAN S. ALVARADO

ISAAC CHANG VEGA

RODRIGO MOLINA A.

Jose Guillermo Brose  
Secretario General Encargado

En la ciudad de Bogotá, a los diecinueve días del mes de mayo.

de 1945.

por el señor

Resolución