

**"Artículo 531: Las controversias laborales que no tengan señalado un procedimiento especial se tramitarán conforme al procedimiento común para los procesos de trabajo establecidos en este Código, cualquiera que sea su naturaleza".**

Como quiera que no es posible que se le dé curso al recurso de casación en el cual se requiere la reposición o corrección de trámites, es decir, que se aducen errores in procedendo, como lo propone el actor en este cargo de ilegalidad, entonces es preciso llegar a la conclusión de que el cargo en tal sentido no prospera.

En consecuencia, LA CORTE SUPREMA, SALA TERCERA (LABORAL), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley NO CASA la Sentencia de 23 de mayo de 1991, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo, dentro del Proceso Laboral: PEDRO RIVERA y ROSALIO RANGEL MELO -VS- COOPERATIVA DE TRANSPORTE TAXI EXPRESO TOCUMEN, R. L.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(FDO.) CESAR QUINTERO.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) ANAIS BOYD DE GERNADO,  
SECRETARIA ENCARGADA.

-----  
-----  
-----

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. LUIS PALACIOS, EN REPRESENTACION DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL LA RESOLUCION No.4-90 DE 25 DE JULIO DE 1990, DEL CONSEJO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA. MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO.

-SE CONFIRMA LA RESOLUCION QUE INADMITE LA  
DEMANDA INTERPUESTA-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PANAMA, DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S:

El Procurador de la Administración (suplente), sustentó mediante vista número 248 de 5 de junio de 1991 el recurso de apelación que en término hábil interpuso contra el auto de 13 de septiembre de 1990, dictado por el Magistrado Sustanciador dentro de la demanda contencioso administrativo de nulidad, formalizada por el Lcdo. Luis Alberto Palacios, en representación de la Contraloría General de la República, para que se declare nula, por ilegal, la resolución No.4-90 de 25 de julio de 1990, del Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá.

recurso de

ciada desan

fueron las s

1.  
en virtud de  
tivo de la  
esa entidad

2.  
o impersona  
se trata de  
por lo que  
esa resoluc

3.  
1984, la p  
de insisti  
Contraloría  
acto admin  
se cumpla,  
General, no

apelación  
de la Rep  
de los bi  
o particul  
que "el a  
desarrolla  
Ley 32 de  
Estado dem  
según los  
ción o de  
te). Adu  
competenci  
tivo que  
ciones y n  
a) Consu  
trativo de  
dos en e  
32 de 198  
dentro de  
7, Consti  
1984; c  
de la Cor

ría argu  
un derech  
podrían a  
con el a  
dichas p  
lo que nu

trativo  
con el tr

Igualmente el apoderado judicial de la parte actora presentó recurso de apelación.

En su resolución el sustanciador decidió no admitir la enunciada demanda. Las principales razones que motivaron su decisión fueron las siguientes:

1. Designación defectuosa de las partes de la demanda, en virtud de que se menciona como parte demandada al Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá, cuando el representante legal de esa entidad pública es el Rector.
2. El acto impugnado no tiene carácter general, objetivo o impersonal, es decir, sus efectos no rigen erga omnes, sino que se trata de una acción personal que afecta a nueve personas determinadas, por lo que la acción de nulidad no es la acción conducente para impugnar esa resolución; y
3. Que de conformidad con el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, la prerrogativa que la norma da a las instituciones del Estado de insistir en el refrendo, frente a un acto de improbación de la Contraloría General de la República, por una orden de pago o por un acto administrativo que afecta un tesoro público, emitido o para que se cumpla, dirigido por la institución del Estado a la Contraloría General, no es un acto general, personal u objetivo.

El apoderado judicial de la parte actora en su escrito de apelación aduce que, "es ilógico pensar que la Contraloría General de la República, al concretar su misión como ente superior de control de los bienes y fondos públicos, actúe con propósitos individuales o particulares y que sus efectos tengan ese mismo alcance". Agrega que "el artículo 276, numeral 7, de la Constitución Panameña, norma desarrollada por los artículos 11, numeral 8 y 55, literal g) de la Ley 32 de 1984, dispone que es competencia de esa institución del Estado demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos". (Subraya el apelante). Aduce además que cuando la Contraloría General, dentro de su competencia de control y fiscalización, detecta que un acto administrativo que afecta fondos o bienes públicos, no ha cumplido con las condiciones y requisitos de la Ley, puede adoptar una de estas tres acciones: a) Consultar su viabilidad a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, dentro de los supuestos señalados en el artículo 1165 del Código Fiscal y artículo 77 de la Ley 32 de 1984; b) Demandar su ilegalidad ante dicha Corporación Judicial, dentro de los parámetros establecidos en los artículos 276, numeral 7, Constitucional y 11, numeral 8 y 55, literal g), de la Ley 32 de 1984; c) Demandar la inconstitucionalidad del acto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia".

En extensa sustentación el apoderado judicial de la Contraloría argumenta además que, en el presente caso, jamás puede existir un derecho subjetivo violado de la Contraloría General, pues, quienes podrían alegar violación de derechos subjetivos serían los favorecidos con el acto que se impugna, lo que ha sucedido al revés, dado que dichas personas son favorecidos y no perjudicadas con el mismo, por lo que nunca reclamarían contra dicho acto. (sic).

Apunta finalmente que estamos en presencia de un acto administrativo que se pretende hacer válido y eficaz sin que se haya cumplido con el trámite legal respectivo.

El Procurador de la Administración (suplente) en su vista número 248 de 5 de junio de 1991, al sustentar el recurso de apelación contra la resolución impugnada aduce básicamente que la acción contencioso-administrativo de nulidad interpuesta en esta oportunidad es correcta, ya que se recurre contra un acto-condición y efectúa una serie de planteamientos doctrinales tendientes a demostrar la viabilidad de la acción contencioso de nulidad a fin de impugnar dichos actos.

Expuestos, los señalamientos del apoderado judicial de la parte actora y del Procurador de la Administración, el resto de la Sala pasa a emitir un pronunciamiento sobre lo que se plantea.

Al examinar el acto acusado se observa en él la existencia de dos situaciones jurídicas que involucran a la Universidad de Panamá y a la Contraloría General de la República y que han motivado la presente acción:

1. La Universidad insiste en advertir a la Contraloría sobre la improcedencia de someter las acciones de personal de esa Casa de Estudios Superiores a la aprobación del Ministerio de Planificación y Política Económica; y,

2. Insiste, asimismo, en la necesidad de que la Contraloría refrende las acciones de personal de la Universidad de Panamá respecto a un número determinado de personas sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación y Política Económica.

La otra situación jurídica, contenida en el acto que se impugna, es aquella que surge al reiterar la Universidad de Panamá a la Contraloría General de la República que refrende las acciones de personal relativas al nombramiento de nueve funcionarios. Se ha alegado a este respecto que se trata de una situación individualizada, particular o concreta, toda vez que el respectivo acto consiste en el nombramiento de un número determinado de funcionarios. En consecuencia se arguye que siendo un acto individualizado no procede contra él una demanda de ilegalidad (de nulidad o de anulación), ya que ésta sólo cabe cuando se trata de actos administrativos de carácter general, objetivo o abstracto.

La Sala Tercera (en grado de apelación) no pretende, desde luego, enfrascarse en la polémica surgida sobre este particular por la tesis de juristas extranjeros y nacionales, según la cual el contencioso de anulación o de nulidad y el de plena jurisdicción o de restablecimiento, son igualmente aplicables, en ciertas circunstancias, tanto a los actos de carácter general como a los de carácter particular. Lo cierto es que, en el presente caso, no es necesario intervenir en la mencionada polémica, toda vez que se está en presencia de lo que la doctrina ha denominado un acto-condición.

Los actos-condiciones son mucho más numerosos de lo que generalmente se piensa; pero no es del caso extenderse aquí en todas sus variaciones y modalidades. Basta con definirlo en forma general y aplicarlo luego específicamente al caso sub-júdice.

Según Gastón Jéze, creador de este concepto, que no sólo se circunscribe al derecho administrativo, aunque es en esta rama jurídica en la cual mas se aplica:

"El acto-condición consiste en la aplicación a un individuo de un status legal o reglamentario, de una situación jurídica general e impersonal.

llamados  
pública  
más de d  
rias, la  
para impu  
el crite  
contencio  
la Sala  
quientes:

**El acto-condición de ejercicio de un poder jurídico es una manifestación de voluntad que tiene por objeto colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal, o de regular el ejercicio de un poder legal".**

"El acto-condición -agrega este autor- no crea la situación jurídica de que va a ser investido el individuo. Por ejemplo: el nombramiento no crea la situación jurídica conferida al individuo nombrado. Esta función ya existía siendo las leyes, los reglamentos los que la han creado y organizado. El nombramiento no hace otra cosa que investir a un individuo determinado de los poderes y deberes generales organizados por las leyes y reglamentos, y cuyo conjunto constituye la función". (Gastón Jeze, Principios generales de derecho administrativo, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1948, T.I., pp.48-50).

En otro volumen de su obra el citado autor explica lo siguiente:

... "la función pública es una situación jurídica general, impersonal u objetiva, creada y organizada por las leyes y reglamentos, modificable en cualquier momento, y únicamente por dichos medios legales". (JEZE, op. cit., T. II (2), p.28. Subraya la Sala).

Los párrafos citados delimitan claramente el status de los llamados servidores públicos, los cuales actúan precisamente en función pública y no inter partes. Por ello, si el nombramiento de uno o más de dichos servidores infringe las exigencias legales o reglamentarias, la acción de ilegalidad o de nulidad es perfectamente idónea para impugnar el o los respectivos nombramientos. Este es, por demás, el criterio seguido por la jurisprudencia de nuestra jurisdicción contencioso-administrativo. Así, en sentencia de 23 de abril de 1984 la Sala Tercera de la Corte Suprema se expresó en los términos siguientes:

"ACTO CONDICION. El acto administrativo por virtud del cual se reconoce una jubilación a cargo del Tesoro Público es un tipo de los llamados por la ciencia del Derecho Administrativo actos-condiciones. De acuerdo con los principios jurídicos de esta ciencia, el acto condición "tiene por objeto jurídico colocar a un individuo en una situación jurídica impersonal, o de hacer regular el ejercicio de un poder legal", esto es, inviste a un individuo de un status legal, según expone G. Jeze, en su obra denominada Los principios generales del Derecho Administrativo (página 55). "El nombramiento, la elección y la separación de un agente público son asimismo actos condiciones, -opina el mismo autor- pues producen el efecto jurídico de colocar a un individuo en una situación jurídica general, impersonal, objetiva; la de agente público, o la de agente separado. El acto-condición está sujeto al recurso contencioso de nulidad, que puede interponerse en cualquier tiempo, como lo establece el artículo 26 de la Ley 33 de 1946. Así lo ha reconocido el Tribunal en su auto de febrero 17 de 1947 y en sentencia de 9 de enero de 1948".

En cuanto a la irregularidad formal que le observó el Sustanciador a la demanda sub júdice, cabe manifestar que efectivamente el actor debió citar como parte demandada al Rector de la Universidad por ser éste el representante legal de dicha institución. Sin embargo, tal deficiencia no implica por sí sola la no admisión de la presente demanda.

A pesar de todas estas consideraciones, es preciso advertir que los dos preceptos legales que rigen específicamente la cuestión bajo examen, establecen de manera indubitable que la Contraloría General de la República, en estos casos, lo que puede hacer es pedir a la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, que se pronuncie sobre la viabilidad del pago o del cumplimiento del acto. Por tanto, dichas disposiciones no autorizan a la Contraloría para interponer una demanda contencioso administrativo de nulidad.

Los referidos preceptos legales son el artículo 1165 del Código Judicial y el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría.

EL párrafo pertinente del artículo 1165 del Código Fiscal dice lo siguiente:

"Artículo 1165: Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por un acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro, o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insistieren en éste, el Contralor General de la República, enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago". ...

El primer párrafo del artículo 77 de la Ley 32 de 1984 es del siguiente tenor:

"Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un tesoro público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto". ...

En mérito de todo lo expuesto, LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA (en grado de apelación) administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA el auto de 13 de septiembre de 1990, aunque por razones distintas a las en él expuestas, y NO ADMITE la demanda contencioso administrativo de nulidad interpuesta por el Dr. Luis Alberto Palacios, en representación de la Contraloría General de la República, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.4-90 de 25 de julio de 1990 expedida por el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(FDO.) ~~RETIRO~~ HOYOS.

(FDO.) ANAIS BOYD DE GERNADO,  
SECRETARIA ENCARGADA

✓  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. BOLIVAR RODRIGUEZ HERNANDEZ, EN REPRESENTACION DE RUBEN DARIO CAMPOS GONZALEZ (ALCALDE DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO), PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE EL VALOR LEGAL Y ALCANCE DEL ACUERDO No.17 DE 2 DE MAYO DE 1991, VETADO Y APROBADO POR INSISTENCIA POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO EN SESION EXTRAORDINARIA DE 20 DE MAYO DE 1991. MAGISTRADO PONENTE: CESAR QUINTERO. ✓

-SE NIEGA LA SUSPENSION PROVISIONAL SOLICITADA  
EN LA PRESENTE DEMANDA.-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PANAMA, DIECINUEVE (19) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S:

El Lcdo. Bolívar Rodríguez Hernández, en representación del señor Alcalde del Distrito de San Miguelito, interpuso demanda contencioso administrativo de nulidad para que la Sala se pronuncie sobre el valor legal y alcance del Acuerdo No.17 de 2 de mayo de 1991, vetado por el Alcalde, y aprobado por insistencia por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito en su sesión extraordinaria de 30 de mayo de 1991.

En la mencionada demanda el actor solicita que se declare la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo No.17 de 2 de mayo de 1991, aprobado por insistencia por el Honorable Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito en el acto de sesión de 30 de mayo de 1991, y como fundamento de lo impetrado expone que es por la inminencia del término para su sanción por el Alcalde o, en su defecto, por el mismo Presidente del Consejo" (fs. 34).

Una de las medidas cautelares establecidas en nuestro ordenamiento jurídico la desarrolla el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, según el cual el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está facultado para suspender la eficacia del acto administrativo impugnado.

Ciertamente la Corte con anterioridad sostuvo que la medida cautelar prevista en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, sólo procedía en las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción, salvo excepciones como lo expuesto en auto del 2 de enero de 1961. Mas este criterio ha variado puesto que en autos del 14 de enero, 4 de febrero y de 27 de junio del año en curso, la Sala puntualizó que en los procesos contencioso administrativos de nulidad es posible que se dé la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.