

--- SALA TERCERA ---

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA

Demanda interpuesta por el Lcdo. Humberto E. Ricord, en representación de BELISARIO MIRANDA, para que se declare ilegales los Decretos N° 29 de 31 de enero de 1956, 6 de 17 de Enero de 1958, 73 de 29 de mayo de 1959, 8 de 28 de enero de 1959 y 206 de 24 de diciembre de 1959, dictados por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

"Arguye la Sala, al examinar la excepción de "ausencia de causa de pedir" alegada por el Procurador Auxiliar, que si bien la acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor, "ello no significa que el recurso es viable contra actos de la Administración que han surtido todos sus efectos, es decir, que carecen de existencia jurídica".

"La acción popular debe enderezarse contra los actos administrativos que están en vigencia, ya que los que han cumplido la finalidad para que fueron dictados no pueden ser atacados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

"Si los actos irregulares han surtido todos sus efectos y en virtud de su ejecución se ha lesionado el interés general, para obtener la reparación del daño causado debe apelarse a otros medios....".

"Los interesados en obtener la reparación del daño que los actos acusados "puedan haber ocasionado al Fisco, disponen de los recursos pertinentes para lograrlo".

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-Panamá, veinticinco de enero de milnovecientos sesenta y uno.

V I S T O S :

El Lic. H. E. Ricord como apoderado de Belisario Miranda ha interpuesto recurso contencioso administrativo de nulidad, para que la Sala "declare que son ilegales los decretos N°s. 29, de 31 de enero de 1956;

Nº 6 de 17 de enero de 1958; Nº 73, de 29 de mayo de 1958; Nº 8, de 28 de enero de 1959 y Nº 206, de 24 de diciembre de 1959, dictados por el Organó Ejecutivo Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro."

Como disposiciones legales infringidas se señalan el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 28 de 12 de junio de 1947, y el párrafo del artículo 786 del Código Fiscal.

Fundamenta el recurso el demandante en los siguientes hechos:

"1º.- El Organó Ejecutivo Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, dictó los Decretos Nº 29 de 31 de Enero de 1956; Nº 6, de 17 de Enero de 1958; Nº 8, de 28 de Enero de 1959 y Nº 206, de 24 de Diciembre de 1959, en virtud de los cuales prorrogó hasta fines de Febrero de los años 1956, 1958, 1959 y 1960 el término para pagar CON DESCUENTO el impuesto de Inmuebles correspondiente al primer cuatrimestre de los años mencionados, a lo que se añade que el Decreto Nº 73, de 29 de Mayo de 1958 prorrogó el lapso relativo al segundo cuatrimestre de 1958, para el pago con descuento.

"2º.- En ocasiones, los Decretos mencionados se originaron en solicitudes de algunos contribuyentes, y otras veces fueron dictados a iniciativa del mismo Organó Ejecutivo Nacional."

En cumplimiento de lo que ordena el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, el Ministro de Hacienda y Tesoro explicó de la siguiente manera la conducta de la Administración:

"Todos los Decretos referidos contienen, poco más o menos, el mismo considerando, a cuyo tenor la medida de prórroga es tomada a solicitud de los propietarios de inmuebles o de las Cámaras de Comercio de Panamá y de Colón.

"La petición de mayor fundamento es la dirigida al Ministro de Hacienda y Tesoro por el señor Oscar R. Muller, Presidente de la Asociación de Proprietarios de Panamá, el 19 de noviembre de 1957, de la cual transcribo lo siguiente:

"A nombre de los propietarios de Panamá y por extensión los de Colón, por el presente memorial, me permito solicitarle que se les facilite el pago del impuesto de inmuebles y de la tasa de agua, correspondiente al mes de Enero en lo sucesivo, por las razones que se exponen más adelante.....

"El impuesto de inmuebles se cobra en las ciuda-

des de Panamá y Colón por cuatrimestre, en los meses de Enero, Mayo y Septiembre y los contribuyentes, que pagan dichos impuestos durante el primer mes, tienen derecho a un 10% de descuento. "La tasa del agua se paga por trimestre en los meses de Enero, Abril, Julio y Octubre y los usuarios, que pagan dentro de los 30 días del primer mes, también tienen derecho a un 10% de descuento.

"No se reconoce descuento a los que pagan el día 31 del mes, lo que sucede en Enero, Julio y Octubre y lo que siempre da lugar a acres recriminaciones de los usuarios. (sic)

"Salvo la rutina y una disposición arbitraria que se tomó allá por los tiempos del Presidente Obaldía y que se viene repitiendo en leyes y decretos, no hay razón valdora para que el descuento sobre el impuesto de inmuebles y el pago del agua sean diferentes.

"Como se puede ver, sólo en el mes de Enero es que se combinan, durante el año, los pagos de inmuebles y agua y se les hace sumamente difícil a los miles de propietarios afrontar ambos pagos. Muchos de ellos se ven obligados a suspender en ese mes, todo trabajo de reparación y aún gastos apremiantes, por carecer de efectivo y tienen que suspender personal obrero.

"Los aumentos de que han sido objeto, y todavía siguen siendo objeto, el agua y el impuesto de inmuebles, están convirtiendo el vencimiento de Enero en una pesadilla para casi todos los propietarios pequeños y grandes.

"El impuesto de inmuebles fué doblado, provisoriamente hace 10 años, de 5 por mil a 10 por mil, con la promesa de que volvería al 5 por mil, tan pronto se procedería a la revaluación catastral de cada finca. Esto se cumplió durante la administración del ex-Presidente Remón (Q.E.P.D.) y la del ex-Presidente Ricardo Arias pero cesó a principios de 1957, mediante la Ley N^o 51 expedida en Noviembre de 1956, y se volvió al nivel de 10 por mil, tanto para las fincas que no habían sido revaluadas, como para las que sí lo habían sido, con la agravante de que los nuevos revaluos catastrales, por regla general son el doble de los anteriores, lo que significó que se ha cuadruplicado el importe de lo que se pagaba anteriormente.

"La tarifa del agua fué aumentada en un 30% hace unos seis años, y la forma en que se hace la lectura de los medidores de agua está constituyendo un aumento adicional.

"Tenemos pues, que los pagos por ambos conceptos,

han aumentado considerablemente, pero que las entradas de los propietarios, sobre todo para las casas de inquilinato, se mantienen fijas a los niveles de fin de 1941, debido a las leyes inquilinarias.

"Los gastos de Enero se pagan con las entradas correspondientes al mes de Diciembre anterior, y en ese mes la Junta de Inquilinato ha acostumbrado anunciar, de que en Diciembre no se harán lanzamientos lo que muchos inquilinos interpretan, desde luego erróneamente, que significa que no hay que pagar alquileres en dicho mes.

"Son estas las razones que nos mueven a los propietarios, a pedirle que se tomen las medidas del caso para facilitar el pago del impuesto de inmuebles y de la tasa del agua, en el vencimiento de Enero y que, como medida de justicia y conveniencia, se alargue el plazo perentorio para el pago ya sea de inmuebles o del agua y se extienda el derecho al descuento respectivo.

"Esto no es nada nuevo, pues Rentas Internas, en varias ocasiones ha concedido la extensión de tales plazos, a pedido de los propietarios. Lo que se desea es afrontar definitivamente esta situación, y no tener que solicitarle prórroga a último momento cada año.

"La medida no afectaría al Tesoro Nacional, probablemente más bien lo beneficiaría. En los meses de Diciembre y Enero las entradas son fuertes y en Febrero flojas, así es que se uniformaría un poco más el ritmo de entradas mensuales.

"Comprendo, que lo que se solicita requiere consulta con la Contraloría General de la República y con los Jefes de Rentas Internas y del Acueducto, y desde ya, me pongo a las órdenes del señor Ministro para cualquiera aclaración o sugestión que estime necesario.

"En resumidas cuentas el Estado quiere cobrar y los propietarios quieren cumplir con sus obligaciones y lo que se busca es la forma más conveniente de hacerlo."

"El memorial que se acaba de transcribir fue consultado al Administrador General de Rentas Internas en oficio N° 2837-dav de 10 de diciembre de 1957.

Dicho funcionario en oficio N° 2975 de 26 de Diciembre de 1957 dijo lo siguiente:

"Me refiero a su atento oficio que se distingue con el número 2837-dav, de fecha 10 de los co:

rrientes, con el cual envió a esta Administración General copia del memorial presentado por el señor Oscar R. Muller, en su calidad de Presidente de la Asociación de Propietarios de Panamá, sobre el pago del impuesto de inmuebles y de la tasa del agua.

"Respecto al contenido del memorial en cuestión, me permito manifestar a usted lo siguiente:

"Estimo que las razones que se indican en dicho memorial justifican plenamente que se prorrogue el término para el pago, con descuento, del impuesto sobre inmuebles correspondiente al primer cuatrimestre del año próximo. Esto se ha hecho con anterioridad porque se ha considerado justo y equitativo acceder a ello en vista de lo gravoso que resulta para los propietarios de inmuebles efectuar en Enero el pago del primer cuatrimestre del impuesto correspondiente del respectivo año y la tasa del agua que vence también en ese mismo mes.

"En la última ocasión en que se prorrogó un término análogo fue por medio del Decreto 29, de 31 de Enero de 1956, que aparece publicado en la Gaceta número 12.876, de 4 de Febrero del citado año."

"Respecto a la observación que hace el Presidente de la Asociación de Propietarios de Panamá en cuanto al pago de la tasa del agua en los meses que tienen 31 días, estimo que sería conveniente que, para uniformar la legislación fiscal, el término para el pago con descuento de la tasa mencionada debe modificarse y establecerlo en un mes y no en 30 días como actualmente existe. No parece lógico que para la mayor parte de los impuestos se establezcan términos para el pago de un mes y que en cuanto a la tasa del agua se fije un plazo de 30 días. Esto da lugar a confusión por parte del contribuyente, con perjuicio para su economía.

"Para el caso de que el señor Ministro considere conveniente variar el término respectivo de modo que sea de un mes en vez de 30 días, habría que modificar el artículo 3º, del Decreto número 804 de 18 de Diciembre de 1953, dictado por el Organó Ejecutivo Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública."

"Debido a los alegatos que se acaban de consignar, se expedieron (sic) los Decretos Ejecutivos cuya ilegalidad se solicita, respecto a los cuales, por haber surtido ya todo su efecto y correspondiente beneficios para el Fisco, no puede tener ninguna utilidad la declaración interesada."

Al evacuar su traslado, el Procurador Auxiliar, solicitó la revocatoria de la providencia que acogía la demanda, por "errores de técnica que la hacen improcedente", errores que describe así:

"1.- CARENANCIA DE PODER: La demanda emplea dubitativamente los términos de "ilegalidad" y "nulidad" como si fueran sinónimos, lo que deja apreciar que el poder que le otorga el señor Belisario Miranda al Licenciado Humberto E. Ricord, es para demandar la "ilegalidad" mientras tanto el mencionado letrado, expresa que interpone un "recurso contencioso-administrativo de nulidad"; de lo que se infiere, que si el licenciado mencionado habla en nombre y representación del señor Belisario Miranda no se encuentra facultado para actuar en vía de la nulidad, sino solamente para una simple declaratoria de "ilegalidad", ya que él no habla en su propio nombre y representación como sería lo pasable en este caso. En síntesis, para ejercitar la acción que pretende el apoderado legal, el mandato debía expresar claramente que se le facultaba para pedir la anulación de los actos acusados de ilegalidad.

"2.- LOS ACTOS CONCERNIENTES A CONTRIBUCIONES FISCALIS DIRECTOS CONFORMAN ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE CREAN SITUACIONES PARTICULARES Y CONCRETAS.

"Al estudiar la naturaleza de los actos acusados debemos atendernos a su contenido que, es el que lo determina y no a su denominación que no puede ser base para negársela o alterarla y es notorio que los Decretos impugnados no tiene efectos contra todos, sino solamente contra el grupo de propietarios de inmuebles que cumplieran con lo allí dispuesto; esto demarca un acto concreto que afecta intereses y derechos de determinado grupo de personas, de tal suerte que siguiendo el mismo orden de ideas, tenemos que, por la naturaleza de los mismos el fin de una contribución fiscal que supone en último término una operación administrativa en su determinación particular y concreta, con referencia a cada uno de los contribuyentes."

"Por otra parte, la acción pública es viable cuando se dicta una disposición de carácter general, impersonal y objetiva, cuya vigencia quebrante el orden jurídico existente.

Se observa que en el caso que se estudia no se pide que se restablezcan ningunos derechos particulares, pero desde el momento en que se haga la declaración solicitada al dictarse la sentencia por el Órgano Jurisdiccional, anulando los actos acusados, podría interpretarse que se caen los descuentos hechos a los dueños de inmuebles con fundamento en los actos acusados que, por la presunción de legalidad que conllevan los actos administrativos, entraron de buena fé al patrimonio de los interesados. No perdamos de vista de otro lado, que el cumplimiento del plazo a que

se referían: los actos acusados, producida la circunstancia del pago de la contribución de inmuebles con el descuento asignado, determinó el fin de la eficacia del acto, finalizó su vigencia, aunque éste sea considerado irregular. En relación con esta contingencia y sus efectos el doctor Enrique Sayagues Laso, expone:

"A veces, en razón del tiempo transcurrido desde el acto irregular, su ejecución pacífica durante un largo período de tiempo y las consecuencias injustas que aparejarían su invalidez, se considera subsanado el vicio y que el acto produce todos sus efectos. Esta solución se funda en las mismas razones que en derecho privado justifican el instituto de la prescripción. (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I pág. 508)"

"Actos de esta naturaleza, sujetos a que se cumpla tal circunstancia (de pago) dentro de fechas fijas, ajustado al término de prórroga, implica que al vencerse la misma, automáticamente desaparecen del orden jurídico constituido para ese fin y lo que resuelve el órgano jurisdiccional sólo surte efectos para el futuro. En otras palabras, aunque los actos impugnados irregulares, repetidos, gozaran de la presunción de legalidad fueron y surtieron todos sus efectos e impugnarlos a estas alturas, obliga a un pronunciamiento sobre actos que perdieron su existencia jurídica, cuyos efectos como consecuencia de anulabilidad no podrían retrotraerse por falta de objeto. Por lo que esta demanda tendiente a dejarlos sin efectos, carece de causa de pedir (causa petendi) que constituye un requisito elemental de toda demanda. Asimismo, si la acción es de "ilegalidad" en la fecha de su presentación está prescrita."

En resolución del cinco de junio del año pasado fue negada la revocatoria por estimarse que las excepciones puntualizadas por el Procurador Auxiliar "es materia que debe ser estimada al resolverse a fondo la acción."

En el término de lista el recurrente sustenta su posición en los siguientes términos:

"Como apoderado especial del señor Belisario Miranda, en la demanda contencioso-administrativa enunciada al margen superior, respetuosamente presento alegato final, circunscribiéndole a las objeciones formales del señor Procurador Auxiliar y a la cuestión jurídica planteada por la demanda.

"Recurso contra actos consumados; Tanto a fojas 30 como a fojas 34 de la contestación de la de-

manda, el señor Procurador Auxiliar sostiene la tesis de que el presente juicio contencioso-administrativo carece de causa de pedir, ya que "por haber surtido ya todo su efecto y correspondientes beneficios para el Fisco (se refiere a los actos acusados), no puede tener ninguna utilidad la declaración interesada".

"En realidad, es bien deleznable el criterio de que no procede el recurso contencioso-administrativo, contra actos de la Administración que se hubieren consumado. Si así fuera, habría una gran cantidad de actos administrativos que por tal causa escaparían al control (sic) jurisdiccional de legalidad, situación que es contraria a la voluntad de la Constitución Nacional en cuanto ésta consagra la jurisdicción contencioso-administrativa para revisar los actos de la Administración, sin atender a que tales actos se hayan consumado o no, hayan o no surtido todos sus efectos.

"Sobre todo la jurisprudencia extranjera ha tenido oportunidad de pronunciarse con relación a situaciones análogas a la promovida por el señor Procurador Auxiliar, y la tesis mantenida, por ejemplo, por el Consejo de Estado Colombiano, ha sido siempre la que resulta del siguiente extracto jurisprudencial:

"Si se acusa un acto administrativo y antes de dictarse el fallo el acto denunciado se realiza, consume o verifica, el Consejo de Estado no debe inhibirse de decidirlo. El hecho de la consumación no puede equipararse, en estas circunstancias, a la derogatoria del acto, pues el Gobierno o funcionario que lo pronunció, al derogar su propia providencia, revive el imperio de las normas superiores que el acto había contrariado, y deja expedito el campo al restablecimiento del derecho" (página 212, Anales, No.52, Sentencia de Marzo 2 de 1943).

"Y en el caso específico de los Decretos impugnados en este recurso, todavía es más evidente la viabilidad jurídica de la demanda, por cuanto que se trata de actos que se refieren al descuento de un gravamen fiscal, y como el cobro de dicho gravamen prescribe legalmente a los diez años, toda situación jurídica creada al rededor del cobro y pago de tal impuesto, por virtud de actos administrativos, puede revisarse y reformarse por los organismos competentes mientras no expire el término de prescripción, ya que el Estado dispone de un plazo de diez años para cobrar legal o íntegramente dicho impuesto.

"No hay prescripción del recurso: A fojas 34 de la contestación dada por el señor Procura-

dor Auxiliar se dice que "si la acción es de "ilegalidad" en la fecha de su presentación está prescrita".

"Es deplorable que la confusión de términos y conceptos sobre la naturaleza procesal del recurso contencioso-administrativo, que se observa en la opinión del funcionario mencionado, obligue a repetir cuestiones elementales en la técnica de este recurso. En puridad, no hay "acción de ilegalidad"; hay la acción de nulidad (artículo 26 de la Ley 33 de 1946) y acción de reparación de derecho subjetivo (artículo 27 de la misma Ley). Ahora bien, el vicio de que adolecen los actos administrativos, dicho genéricamente, se denomina ilegalidad. Muchos artículos de la Ley Orgánica de la materia usan este término. Así, por ejemplo, el artículo 16 de la Ley 33 se refiere a "los motivos de ilegalidad". Por ello es por lo que TODA DEMANDA, técnicamente perfecta, debe pedir, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que se declare ilegal un acto, o que se declare su ilegalidad. Cuando la acción, procesalmente, es de nulidad, entonces la demanda se limita a solicitar la declaración sobre ilegalidad; y cuando procesalmente la acción es de reparación de derechos subjetivos, la demanda, a más de la ilegalidad, debe solicitar el restablecimiento del derecho subjetivo violado, si ello procede.

"Para la acción de nulidad, no hay prescripción; para la acción de reparación de derechos subjetivos, la prescripción es de dos meses. Y como la demanda del señor Belisario Miranda no se refiere a ningún derecho subjetivo suyo, sino a la ilegalidad de ciertos Decretos generales, impersonales, objetivos, resulta obvio que su acción es de nulidad, y que la misma no tiene término de prescripción.

"En ocasiones, por falta de precisión jurídica terminológica, se pide en algunas demandas la declaratoria de nulidad, pero la nulidad es la consecuencia del vicio de que adolece un acto administrativo antijurídico, y este vicio, así como la declaratoria que debe formular la jurisdicción contenciosa, es la ilegalidad.

"La ilegalidad acusada: Cuando el señor Procurador Auxiliar, a fojas 35, trata de hacerle frente al problema de fondo, planteado en la demanda, se abstiene de opinar sobre el mismo. Y ello se debe, sin duda alguna, a que los Decretos demandados son a todas luces ilegales. Es claro que si la Ley establece un plazo determinado para obtener el descuento de un gravamen, un Decreto Ejecutivo no puede, legalmente, extender ese plazo, prorrogarlo, si el mismo es fatal en la Ley. La única forma en que tales Decretos podrían ser legales, exige que

estuvieran autorizados por la Ley, si ésta dispusiera que el Organó Ejecutivo quedaba facultado para extender el plazo de pago con descuento. Pero ello no es así, ya que la Ley sobre la materia establece un término improrrogable, un plazo fatal, que legalmente no puede extenderse, por medio de Decreto Ejecutivo, ni por otro medio que responda a iniciativa de la Administración.

"Las razones externadas por la Sociedad de Propietarios de Inmuebles, que movieron el ánimo del Organó Ejecutivo, para dictar los Decretos demandados, no alcanzan, ni podían alcanzar, a destruir el vicio de ilegalidad flagrante de que adolecen tales actos. Esas razones bien habrían podido servir de base a una reforma legislativa, pero no deben tenerse en cuenta para decidir sobre la ilegalidad manifiesta de los actos acusados, que se explicó en el libelo de demanda, y que el señor Procurador Auxiliar no ha ensayado siquiera refutar."

"En resumen, la visibilidad procesal de esta demanda contencioso-administrativa resulta indiscutible; y es bien patente, además, la ilegalidad de los Decretos demandados, por lo que sólo cabe reiterar la petición con que se inició este juicio."

El Procurador Auxiliar ha promovido la excepción de ausencia de causa de pedir en la demanda que sustenta "por medio de los siguientes conceptos:

"Actos de esta naturaleza, sujetos a que se cumpla tal circunstancia (de pago) dentro de fechas fijadas, ajustado al término de prórroga, implicó que al vencerse la misma, automáticamente desaparecen del orden jurídico constituido para ese fin y lo que resuelve el organó constitucional sólo surte efectos para el futuro. En otras palabras, aunque los actos impugnados irregulares, repetitivos, gozarán de la presunción de legalidad fueron y surtieron todos sus efectos e impugnarlos a estas alturas, obliga a un pronunciamiento sobre actos que perdieron existencia jurídica, cuyos efectos como consecuencia de anulabilidad no podrían retrotraerse por falta de objeto. Por lo que esta demanda tendiente a dejarlos sin efecto, carece de causa de pedir (causa petendi) que constituye un requisito elemental de toda demanda."

El apoderado del recurrente rebate así los anteriores argumentos:

"Tanto a fojas 30 como fojas 34 de la contestación de la demanda, el señor Procurador Auxiliar sostiene la tesis de que el presente juicio contencioso-administrativo carece de causa de pedir, ya que "por haber surtido ya todo su efecto y correspondientes

beneficios para el Fisco (se refiere a los actos acusados), no puede tener ninguna utilidad la declaración interesada".

"En realidad es bien deleznable el criterio de que no procede el recurso contencioso-administrativo contra actos de la Administración que se hubieren consumado. Si así fuera, habría una gran cantidad de actos administrativos que por tal causa escaparían al control jurisdiccional de legalidad, situación que es contraria a la voluntad de la Constitución Nacional en cuanto ésta consagra la jurisdicción contencioso-administrativa, para revisar los actos de la Administración, sin atender a que tales actos se hayan consumado o no, hayan o no surtido todos sus efectos."

Como la excepción propuesta goza de prelación procesal para ser decidida antes de fallar a fondo el negocio, se pasa a resolverla seguidamente.

El Decreto N° 29 de 31 de enero de 1956 cuya ilegalidad se pide, dispone: "Artículo único: Se prorroga hasta el 28 de febrero del año en curso el plazo para pagar, con descuento, el primer cuatrimestre de 1956 del Impuesto de Inmuebles." El Decreto N° 6 de 17 de enero de 1958, prorrogó "hasta el 28 de febrero del presente año el plazo para pagar, con descuento, el primer cuatrimestre de 1958" del mismo impuesto. El Decreto N° 73 de 29 de mayo de 1958, prorrogó "hasta el 15 de junio del año en curso el plazo para pagar, con descuento, el segundo cuatrimestre de 1958" del impuesto mencionado. El Decreto N° 8 de 28 de enero de 1959, prorrogó "hasta el 28 de febrero del presente año el término de pago, con descuento, del primer cuatrimestre de 1959 del impuesto sobre inmuebles", y el Decreto No. 206 de 24 de diciembre de 1959, prorrogó "hasta el día 29 de febrero de 1960, el término de pago, con descuento, del Impuesto sobre Inmuebles, correspondiente al primer cuatrimestre del año próximo."

En los Decretos mencionados que se dictaron en los años de 1956, 1957, 1958 y 1959, se extendió hasta el segundo mes de cada cuatrimestre el pago con descuento del impuesto de inmuebles. Esos actos administrativos de carácter transitorio, surtieron sus efectos durante el término específico de la prórroga, es decir que dejaron de tener eficacia jurídica, el 1° de marzo de 1956, el 1° de marzo de 1958, el 16 de junio de ese mismo año, el 1° de marzo de 1959 y el 1° de marzo de 1960.

Para determinar si procede interponer la acción popular contra los actos que, como los acusados, han perdido su eficacia jurídica, conviene ver lo que dispone la ley sobre el particular.

El artículo 26 de la Ley 33 de 1946 que trata del ejercicio de la acción de nulidad, dice textualmente:

"La acción de nulidad contra un acto administrativo puede ejercitarse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en vigor".

La disposición transcrita, aun cuando expresa que la acción de nulidad puede ejercitarse en cualquier tiempo, ello no significa que el recurso es viable contra actos de la Administración que han surtido todos sus efectos, es decir, que carecen de existencia jurídica.

La acción popular debe enderezarse contra los actos administrativos que están en vigencia, ya que los que han cumplido la finalidad para que fueron dictados no pueden ser atacados ante la jurisdicción contenciosa-administrativa. Si los actos irregulares han surtido todos sus efectos y en virtud de su ejecución se ha lesionado el interés general, para obtener la reparación del daño causado debe apelarse a otros medios, porque, como se deja dicho, la Sala es competente para enjuiciar solamente aquellos actos irregulares de la Administración, mientras mantienen su eficacia jurídica. Rafael Bielsa, al tratar del recurso de nulidad, en su obra "Sobre lo Contencioso-Administrativo", sostiene sobre el particular: "Por principio, si se discute el valor legal de un acto es porque se cree su posible existencia jurídica". Lo que quiere decir, en otras palabras, que si el acto es notoriamente inexistente por haber cumplido sus efectos, no debe discutirse su valor legal en la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Cosa distinta ocurre con el contencioso de plena jurisdicción, el que puede ser interpuesto, por disponerlo así el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, "al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación, ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda." En este caso se solicita la declaratoria de ilegalidad del acto aun cuando éste se haya cumplido, o haya realizado todos sus efectos, con la finalidad de obtener el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado con su ejecución, por ordenarlo así expresamente el mandato legal mencionado.

Dicho lo anterior, la Sala considera probada la excepción propuesta por el Procurador Auxiliar. Por tanto, los Decretos del Organismo Ejecutivo N^os 29 de 31 de enero de 1956, 5 de 17 de enero de 1958, 73 de 23 de mayo de 1958, 8 de 28 de enero de 1959 y 206 de 24 de diciembre de 1959, por inexistentes jurídicamente, no son acusables en acción popular ante la vía contenciosa administrativa. Los interesados en obtener la reparación del daño que esas disposiciones pueden haber ocasionado al Fisco, disponen de los recursos pertinentes para lograrlo.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema de Justicia, Sala Contenciosa-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA IMPROCEDENTE el recurso de nulidad propuesto por el Lic. H.E. Ricard, en representación de Belisario

Miranda, para que se declare que son ilegales los Decretos Nos. 29, de 31 de enero de 1956; No. 6 de 17 de enero de 1958; No. 73, de 29 de mayo de 1958; No. 8, de 28 de enero de 1959 y la No. 206 de 24 de diciembre de 1959, dictados por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Cópiense y notifíquese.

(fdo) Luis Morales Herrera.

(fdo) Germán López

(fdo) Ricardo A. Morales.

(fdo) Demetrio A. Porras

(fdo) Gil Tapia E.

(fdo) Carlos V. Chang, Secretario.