

16 de febrero de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de Interpretación Prejudicial

Concepto. El Licdo. Olmedo Arrocha, en representación de la Alcaldesa Municipal del Distrito de Panamá, acerca del alcance y sentido del Acuerdo N°50 de 6 de mayo de 1997, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

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

Con nuestro acostumbrado respeto nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia con la finalidad de emitir concepto en el Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación Prejudicial, enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al respecto, señalamos que intervenimos en este negocio jurídico en interés de la Ley, conforme a lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 348 del Código Judicial.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA.

El acto administrativo sometido a la interpretación prejudicial lo constituye el Acuerdo N°50 de fecha 6 de mayo de 1997 del Consejo Municipal de Panamá, mediante el cual se reestructura la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, creando la SubDirección de Planificación y Fiscalización Urbana y la SubDirección de Obras y se traspasa a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales el Departamento Legal de Obras, adscrito actualmente a la Dirección de Legal y Justicia, y se le asignan funciones.

Considera este Despacho que, previo al análisis del acto administrativo sometido a interpretación, se hace necesario plantear las siguientes consideraciones sobre el recurso contencioso de interpretación prejudicial.

Como ya sabemos, la atribución legal de la Sala Tercera para conocer éste tipo de procesos nace del artículo 98 del Código Judicial, numeral 11, el cual establece que la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda.

La acepción interpretación, según Guillermo Cabanellas, es la declaración, explicación o aclaración del sentido de una cosa o de un texto incompleto, oscuro o dudoso. La obscuridad, la duda o la laguna legal puede encontrarse en las palabras o en el espíritu de las normas positivas, en los contratos, en los hechos, en las demandas, en las sentencias, en cualquiera de los actos o de las relaciones jurídicas, de ahí la amplitud y variedad de la interpretación, para aclarar la situación real o la voluntad verdadera, que por ello mismo se considera en voces separadas e inmediatas a ésta. (Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV. 1981, Pág. 472)

En este sentido la Sala Tercera de la Corte, al referirse al recurso contencioso administrativo de interpretación prejudicial ha expresado que lo que se persigue es tratar de esclarecer o precisar el sentido de un acto administrativo cuyo contenido resulta oscuro o dudoso para el funcionario que ha de aplicarlo o ejecutarlo. (Cfr. Fallo de 28 de febrero de 1997)

Sobre este tema del alcance y sentido de la interpretación prejudicial, consideramos importante citar los comentarios sobre el tema, expuestos por el Licdo. Lao Santizo Pérez en su obra ¿La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la Legislación Panameña¿.

Veamos:

¿Surge, asimismo, el problema de la interpretación propiamente tal, en el sentido de fijar hasta qué extremos puede llevarse a cabo esa labor. El principio constitucional establece que el pronunciamiento en este aspecto puede ser tanto ¿del sentido y alcance¿ como ¿de su valor legal¿. La primera forma es precisa, pero la segunda autoriza a decir que la interpretación del valor legal del acto administrativo puede lograrse por las reglas o normas de derecho administrativo que le son aplicables o desentrañando el sentido de su aplicación, de acuerdo con la situación administrativa que lo ha suscitado. Indudablemente que la interpretación en este último sentido tiene su límite, porque de no ser así la Sala estaría pronunciándose sobre materia que no le ha sido propuesta, y porque por otros recursos contencioso-administrativos está facultada para decidir sobre la ilegalidad de los actos administrativos. La interpretación es estrictamente problema de técnica jurídica. Y el principio constitucional que autoriza el recurso correspondiente es claro en cuanto a las limitaciones de ella, porque lo que se persigue es determinar ¿los efectos legales de que es susceptible un acto administrativo¿ (Appleton, pág. 242, op. cit.); y la importancia de ello radica en que la decisión definitiva del negocio tiene que estar ligada a la interpretación prejudicial.¿ (pág. 224)

La Sala Tercera de la Corte, en el Fallo citado previamente (28 de febrero de 1997), ha definido claramente que no es propio de un recurso contencioso de interpretación prejudicial entrar a analizar aspectos de legalidad. Específicamente indicó lo siguiente:

¿...la Sala Tercera tiene la función de interpretar el sentido y alcance de los actos administrativos que deban ser aplicados por las autoridades jurisdiccionales encargadas de su ejecución, pero no de examinar ni decidir sobre la legalidad o ilegalidad del mismo...¿ (resaltado nuestro)

Otro aspecto importante por analizar es quién es el funcionario que puede hacer uso del recurso contencioso administrativo de interpretación prejudicial. En esta dirección el numeral 11 del artículo 98 del Código Judicial no deja lugar a dudas que es ¿la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución¿. Por ello consideramos que, en el caso que nos ocupa, no es la Alcaldesa del Municipio de Panamá la funcionaria administrativa que va a ejecutar dicho acuerdo, toda vez que el mismo se refiere a la reestructuración de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, creando dos (2) Sub-direcciones y traspasando a la estructura de dicha Dirección el Departamento Técnico Legal de Obras, que en sí lo que contiene son normas de funcionamiento, cuya aplicación competirá a los Jefes de cada sección.

A nuestro juicio, por estas razones, no es la Alcaldesa la funcionaria que debe solicitar la interpretación del Acuerdo N°50 de fecha 6 de mayo de 1997

Asimismo consideramos, que el hecho que la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal le conceda en el artículo 45, numeral 9, la atribución de ¿cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal¿, no le faculta para interponer recurso alguno de interpretación prejudicial sobre los Acuerdos dictados por dicho ente, cuya ejecución corresponda a otro funcionario municipal.

En cuanto a la interpretación del Acuerdo N°50, objeto de análisis, somos de la opinión que es tan clara la redacción de las normas del Acuerdo, que lo único que resalta plenamente es la cuestión relativa a su posible legalidad o ilegalidad en confrontación con otros textos legales (Ley 106 de 1973 y Código Administrativo).

Consideramos que en efecto, lo que pretende el recurrente a través de la presente demanda es que la Sala Tercera se pronuncie sobre la legalidad del Acuerdo. Ello se deduce del recurso, ya que si bien el mismo no invoca normas específicas de la Ley 106 de 1973 como violadas por la emisión de dicho Acuerdo, lo cierto es que en el fondo entra a confrontar el contenido del Acuerdo con la ley de Régimen Municipal de manera genérica.

Veamos:

1. Referente al punto N°7 citamos los siguientes literales:

En el literal b), señala que ¿La facultad que le otorga el Acuerdo N°50 de 1997, al Director de Obras y Construcciones de preparar el Presupuesto de Inversiones y Funcionamiento municipal, constituye un acto ilegal, toda vez que el Consejo Municipal no puede mediante Acuerdo, reglamentar de manera contraria, lo que ya está reglamentado en la Ley. Además de la evidente ilegalidad, tal acto ampara un estado de grave peligrosidad ...¿;

En el literal c) señala que ¿...La facultad concedida por el Acuerdo al Director de Obras y Construcciones, de nombrar y destituir al personal subalterno viola el artículo 45 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que señala las atribuciones privativas de los Alcaldes al expresar en su ordinal 4° los siguientes: `Artículo 45.....¿;

En el literal g), expone el demandante, que ¿la validez del Acuerdo N°50 de 6 de mayo de 1997, se duda no solamente porque fue aprobado por insistencia, siendo que legalmente no puede serlo, sino porque también le da facultad al Director de Obras y Construcciones de preparar el Presupuesto de Inversión y Funcionamiento de esa Dirección y que por mandato de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984 corresponden exclusivamente al Alcalde,...¿;

2. En el numeral 9 del escrito, señala que ¿...si se da cumplimiento al Acuerdo N°50 de 6 de mayo de 1997, se estaría estableciendo un precedente negativo, ya que permitiría al Consejo crear cargos, modificando y adicionando el Presupuesto aprobado, afectando los gastos municipales.¿

3. En el numeral 11, el demandante indica ¿Que en el artículo noveno, del Acuerdo 50 de 6 de mayo, se establece que se traspasa el Departamento de Técnico Legal de Obras, adscrito a la Dirección Legal a la estructura de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales y se cambia el nombre a Secretaría Técnica Legal.... El artículo señalado, es antagónico con el Capítulo XXIII del Acuerdo N°116 de 9 de julio de 1996,... En dicho capítulo del Acuerdo N°116 de 1996, se establece el procedimiento a seguir en los casos de incumplimiento y las sanciones aplicables.... Por ser el Alcalde, en todo caso, la autoridad jurisdiccional le corresponde sancionar las faltas administrativas, tal como se señala en el artículo 873 del Código Administrativo, que dice¿

De lo antes citado se desprende, como ya hemos indicado, que la intención del demandante es que la Sala Tercera de la Corte entre a analizar la posible legalidad o ilegalidad del Acuerdo, lo cual sólo es posible a través de una demanda contencioso administrativa de nulidad, la cual ya ha sido interpuesta por la Alcaldesa Mayín Correa.

No cabe la menor duda que el contenido del Acuerdo N°50 de fecha 6 de mayo de 1997, no es ambiguo ni obscuro que amerite una interpretación por la Sala Tercera para entender su sentido y alcance, por lo que pedimos a ese Augusto Tribunal que al momento de resolver el presente recurso así lo declare.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Cuándo procede utilizar el contencioso de interpretación prejudicial.