

22 de mayo de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de
Interpretación.

Concepto. Propuesto por el Licdo. Olmedo, en representación de la Alcaldesa del Distrito de Panamá, para que la Sala Tercera se pronuncie prejudicialmente sobre el sentido y alcance del Acuerdo Municipal N° 145 de 16 de diciembre de 1997, expedido por el Consejo Municipal de Panamá.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, comparezco respetuosa ante ese Máximo Tribunal de Justicia, fundamentada en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial, con la finalidad de emitir nuestro concepto en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación, propuesto por la señora Alcaldesa del Distrito de Panamá, tal como se enuncia ut supra.

Antecedentes:

El Consejo Municipal del Distrito Capital emitió el Acuerdo N° 145 de 16 de diciembre de 1997, ¿por el cual se ordena la conexión al Servidor de la Dirección de Cómputo del Municipio de Panamá, a la Tesorería Municipal¿, y señala un plazo de 30 días para que la misma se lleve a efecto.

Mediante la Nota N° D.A.A 009/98 de 5 de enero de 1998, con base al artículo 41 A de la Ley N° 106 de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984, la Alcaldesa devolvió sin sanción y objetado, el Acuerdo N° 145 de 16 de diciembre de 1997, basándose en un Informe Técnico preparado por el Director de Sistemas de Información de la Alcaldía de Panamá, quien afirma que la situación actual del sistema posee un índice de riesgo, mismo que se incrementaría si se produjera la pretendida conexión, trayendo como consecuencia, que se convierta en un sistema inoperante, para quienes se surten del mismo, por razón de un bloqueo tecnológico.

El Acuerdo en referencia fue remitido a la Alcaldesa del Distrito, para su sanción; y mediante la Nota N° D.A. 179 de 9 de febrero de 1998 la señora Alcaldesa lo devuelve sin sanción y reiterando sus objeciones, acompañadas en la Nota N° D.S.F.049 de 6 de febrero de 1998.

Nuestro criterio:

El Proceso de Interpretación tiene como objetivo conocer cuál es el alcance y sentido de un acto administrativo o ¿definir si es o no legal un acto de esa naturaleza que debe servir de base para decidir otro proceso¿ (Sanjur, Olmedo. Los Contenciosos de Interpretación y de Apreciación de Validez y su relación con el proceso civil. En Estudios Procesales, Tomo III, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, pág. 330).

Como ya sabemos, la atribución legal de la Sala Tercera para conocer este 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.¿

El vocablo interpretación, según Guillermo Cabanellas, implica ¿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 --con el mismo-- se persigue 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)

En ese sentido, la labor de la Procuraduría de la Administración se circunscribe a buscar la recta interpretación del acto administrativo, de manera objetiva e imparcial, por ende, acorde con la Ley.

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 Información relativa a Ingresos Municipales, que se concentra en la Dirección de Sistema de Información y en la Dirección de la Tesorería Municipal; lo que crea una duplicación de la Información; misma que podría unificarse a través de un Sistema que en sí lo que contiene son normas de funcionamiento, cuya aplicación competirá a los Jefes de cada Sección. Siendo así, corresponde al Director del Sistema de Información elevar ante la Sala Tercera de la Corte, el Recurso Contencioso Administrativo de Interpretación.

A nuestro juicio, por estas razones, no es la Alcaldesa la funcionaria que debe solicitar la interpretación del Acuerdo N° 145 de fecha 16 de diciembre 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¿, ello no le faculta para interponer recurso alguno de interpretación prejudicial sobre los Acuerdos dictados por dicho ente, cuya ejecución correspondan a otro funcionario municipal.

En cuanto a la interpretación del Acuerdo N° 145 de 16 de diciembre de 1997, objeto de este 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 las disposiciones legales del Régimen Municipal en forma genérica.

En efecto, se señala que el artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984, en el artículo 17, le confiere a los Concejos una serie de atribuciones, en la que ¿no está el de dar órdenes sobre cuestiones técnicas a nivel del sistema de Informática de la Alcaldía, aún más cuando es imposible cumplir con un acto que no está dirigido a regular la vida jurídica del Distrito, muy por el contrario, se dicta para entorpecer una función de carácter eminentemente técnico. No se puede ejercitar una orden de tan antojadiza decisión¿.

Se añade que ¿El Acuerdo 145 de 16 de diciembre de 1997, no es una norma regulatoria, es un acto caprichoso en el cual se `ordena¿ se proceda a realizar una conectividad, una función física de carácter técnico en el sistema de informática de todo el Municipio de Panamá.¿

Otro elemento similar se extrae de los argumentos planteados por el recurrente, al indicar lo siguiente: ¿El Acuerdo N° 145 de 16 de diciembre de 1997, incluso establece un plazo hasta de 30 días para efectuar lo ordenado en el Acuerdo, cuando actualmente el servidor que funciona en la Alcaldía cuya denominación Dec 5000/260 no tiene capacidad para soportar otro servidor a la red que el gobierna como MAINFRAME, esto disminuiría drásticamente el rendimiento de la red de computadoras, haciéndolo lento e inoperante para toda la institución.

Lo mismo se reitera al señalarse: ¿La potestad regulada de los Municipios está determinada en la misma Ley y debe tender a garantizar los más caros intereses de la sociedad civil y de la misma municipalidad, el Concejo, al expedir el Acuerdo N° 145 de 16 de diciembre de 1977, extrabasa su competencia y conviene un acto de seria responsabilidad.¿

De lo antes citado se desprende, como ya hemos indicado, la intención del demandante 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.

No cabe la menor duda que el contenido del Acuerdo N° 145 de fecha 16 de diciembre de 1977, 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.

Pruebas: Aceptamos las presentadas.

Derecho: Negamos el invocado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

ASIGNADO:27-4-98

PROYECTO:19-5-98

REVISADO MANUEL:20-5-98

REVISADO LEONEL:20-5-98