

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE APRECIACIÓN DE VALIDEZ INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIONISIO SÁNCHEZ EN REPRESENTACIÓN DE LA ALCALDESA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE PREJUDICIALMENTE SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN EL ACUERDO MUNICIPAL N° 23 DE 22 DE FEBRERO DE 1996. MAGISTRADO PONENTE: JUAN A. TEJADA MORA. PANAMÁ, PRIMERO (1°) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE (1997).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La Procuradora de la Administración, mediante Vista Fiscal 197 de 13 de mayo de 1996, ha promovido y sustentado recurso de apelación contra la Providencia fechada 31 de marzo de 1997, mediante el cual el Magistrado Sustanciador **ADMITE** el proceso de apreciación de validez, en representación de la ALCALDESA MUNICIPAL del Distrito de Panamá, para que la Sala se pronuncie prejudicialmente sobre el acto administrativo contenido en el Acuerdo Municipal N° 23 de 22 de febrero de 1996.

Señala la Procuradora de la Administración que la Alcaldesa del Distrito Capital no se encuentra dentro de la categoría de funcionarios que según el numeral 12 del artículo 98 del Código Judicial, pueden consultar a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que esta se pronuncie prejudicialmente a través de un proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez, ya que la mencionada funcionaria municipal no es una autoridad encargada de administrar justicia.

Por otra parte el apoderado judicial de la Alcaldesa del Distrito Capital se opuso al recurso de apelación alegando que la señora Procuradora sólo se ocupa del Contencioso de Apreciación de Validez, cuando también se ha solicitado la correcta interpretación prejudicial del acto, de modo que independientemente de como se denomine la demanda la Sala debe pronunciarse sobre el contencioso de interpretación pues así lo señala el artículo 469 del Código Judicial. Continúa licenciado Sánchez señalando que la Alcaldesa, además de ser una autoridad administrativa, también administra justicia de allí que sea perfectamente jurídico que pueda elevarse en consulta y recurrir al contencioso de interpretación de validez, toda vez que pudiera ocurrir que en un determinado momento tenga que resolver controversias sobre el acuerdo N° 23.

En base a los argumentos vertidos por la Procuradora de la Administración y el representante legal de la Alcaldesa del Distrito Capital, este Tribunal considera lo siguiente:

Primero que nada, se observa que el licenciado Dionisio Sánchez confunde el proceso contencioso de interpretación prejudicial con el proceso contencioso de apreciación de validez. La confusión del actor se inicia desde el momento en que la Alcaldesa Municipal otorga el poder, pues en la marginal superior de dicha demanda se habla de ambos procesos, que presentan situaciones estructuralmente diferentes en cuanto a su objeto y sus fines.

En las objeciones al recurso de apelación, se hace más crítica la confusión cuando el licenciado Sánchez señala: "... la Honorable Señora Procuradora, con su alegato de sustentación, sólo se ocupa del Contencioso de Apreciación de Validez, lo cierto es que, con nuestro pedido, también solicitamos a la Sala se pronunciara sobre la correcta interpretación prejudicial del acto ...".

Es pertinente indicar que ambas figuras, si bien es cierto tienen similitudes, se diferencian en lo fundamental:

1. En las demandas contencioso de interpretación prejudicial el objetivo perseguido en las mismas es elevar una consulta para aclarar el verdadero sentido y alcance del acto administrativo cuyo contenido resulte oscuro o dudoso, mientras que las demandas de apreciación de validez lo que se pretende es confrontar el acto administrativo elevado a consulta, con un texto legal para

determinar si se ha infringido o no.

2. La interpretación prejudicial será elevada por la autoridad judicial o administrativa que deberá resolver o ejecutar el acto, mientras que la apreciación de validez solamente puede ser elevada por la autoridad encargada de administrar justicia.

Interesantes tratamientos doctrinales de esta materia aparecen en las tesis de grado presentadas por la licenciada Belinda Panay ("El Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez o de Apreciación de Legalidad" 1988) y de la licenciada María Alcedo ("El Contencioso de Interpretación en la Legislación Panameña" 1991). Cabe citar de la primera los siguientes conceptos:

"Contencioso Administrativo de Apreciación de validez y de Interpretación.

a. Diferencias:

En cuanto a su finalidad, el contencioso de interpretación consiste en aquella vía en que se solicita a la Sala Tercera emita su opinión acerca del recto sentido y alcance que tiene un acto administrativo. En cambio, en el contencioso de apreciación, la misma Sala tendrá que determinar la validez jurídica de un acto administrativo.

Contencioso-Administrativo de Nulidad y de Apreciación de Legalidad.

1. Diferencias

Estas dos figuras, por su naturaleza jurídica, presentan características diferentes. Tenemos así que, en cuanto a su existencia, el contencioso de apreciación de validez, surge a través de una solicitud o petitum que hace la autoridad que administra justicia o la autoridad administrativa antes de ejecutar el acto administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; mientras que el recurso de nulidad puede ser interpuesto por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, domiciliada en el país, que invoque la violación del ordenamiento jurídico por un acto administrativo.

En cuanto a su naturaleza, el contencioso de apreciación es considerado como "una vía de consulta" que ejerce el funcionario judicial, ya sea del ramo civil, penal, marítimo o laboral, o aquella autoridad administrativa que administra justicia, como ya mencionamos, que solicite que se determine la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo. En relación a su finalidad, el primero persigue determinar la legalidad o ilegalidad de cualquier acto administrativo; a diferencia del segundo que tiene como propósito impugnar actos administrativos generales viciados de ilegalidad y, por lo tanto, obtener la declaratoria de nulidad (p. 160, 161, 168)."

De la tesis de la Lic. Alcedo merece citarse lo siguiente:

"La interpretación implica declarar el sentido, el verdadero significado y alcance del acto administrativo; apreciar su validez implica confrontar el acto administrativo con un texto legal, para saber si de alguna forma aquel ha violado éste.

Consecuencia de esto es que el contencioso de apreciación de validez es de uso privativo de una autoridad encargada de administrar justicia, en tanto que el de interpretación puede ser empleado por esta y por funcionarios administrativos". (P. 120).

Por lo expuesto, no es aceptable la posición expuesta por el licenciado Sánchez en el sentido de que, en base al artículo 469 del Código Judicial, este Tribunal debe darle el debido trámite a su demanda. Obsérvese que el artículo en

mención se refiere específicamente a la calificación o identificación en la denominación de la demanda, cuando en realidad en el presente caso no se trata de ello simplemente sino de un defecto estructural de la demanda consistente en una mezcla indebida de figuras jurídicas cuyos objetivos y fines son distintos. Además, la legitimación para interponer una y otra clase demanda no coinciden enteramente, tal como se aprecia en los numerales 11 y 12 del artículo 98 del Código Judicial.

La Sala Tercera ha señalado en otras ocasiones que cuando existe una norma especial ésta prevalece sobre la general. La ley 135 de 1946, en el artículo 57 A), señala cómo debe presentarse el contencioso de interpretación. Así lo ha manifestado en los siguiente autos:

Auto 16 de octubre de 1992:

"En primer lugar, la solicitud en cuestión está mal enunciada, dado que en nuestra legislación no existe la demanda Declarativa Contencioso Administrativa de Interpretación, sino, consulta Contencioso Administrativa de Interpretación y consulta Contencioso Administrativa de apreciación de Validez, consistiendo la primera en la interpretación prejudicial de los actos administrativos, acerca de su alcance y sentido, y la segunda en el conocimiento prejudicial, sobre la apreciación de validez de los actos administrativos que servirán de base a una decisión jurisdiccional que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia.

Auto de 7 de mayo de 1997:

De allí, que la parte inicial del artículo 57 A) de la Ley N° 135 de 1943 establezca, como uno de los requisitos de este tipo de demandas, que la interpretación del acto se solicite por medio de un escrito en el "que se expongan los motivos que ha tenido la autoridad para pedirla", acompañándose copia auténtica de dicho acto. Estos "motivos" a que alude la norma no son motivos de ilegalidad, sino los motivos o razones por las cuales el funcionario judicial o administrativo considera que al acto administrativo es oscuro, dudoso o ambiguo, de modo que sea necesaria su interpretación por parte de la Sala Tercera para aclarar su sentido o alcance antes de que el funcionario judicial o administrativo lo aplique o ejecute, según corresponda".

La Sala ha podido constatar que el apoderado judicial de la Alcaldesa Municipal presentó el 19 de diciembre de 1996 un recurso contencioso administrativo de nulidad el mes anterior a la instauración de este proceso de carácter prejudicial. Uno y otro proceso plantean indistintamente las mismas pretensiones y fines: impugnar la validez del Acuerdo 23 de 1993. Esta es otra razón para no adentrarse a decidir a fondo tales pretensiones de carácter "prejudicial", cuando están pendiente de dilucidarse en un proceso de nulidad que había sido interpuesto con anterioridad por la misma parte.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, PREVIA REVOCATORIA de la Providencia de 31 de marzo de 1997, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa interpuesta por el licenciado Dionisio Sánchez en representación de la ALCALDESA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ.

Notifíquese.

(fdo.) JUAN A. TEJADA MORA
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ANAIS B. DE GERNADO
Secretaría Encargada

==**==**==**==**==**==**==**==**==**==