

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN

PETICIÓN DE INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL, INTERPUESTA POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA TÉCNICA DE CONTABILIDAD DEL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE EL ALCANCE Y SENTIDO DE LA ORDEN IMPARTIDA POR EL MINISTRO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, MEDIANTE RESOLUCIÓN N° 11 DE 28 DE MARZO DE 1994. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, QUINCE (15) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Petición de Interpretación interpuesta por la Presidenta de la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias, para que la Sala se pronuncie sobre el alcance y sentido del contenido de la Resolución N° 11 de 28 de marzo de 1994 expedida por el Ministro de Comercio e Industrias, mediante la cual se ordena la expedición de Licencia de Contador Público Autorizado al señor Roberto Sousa.

La alzada ha sido propuesta por el señor Procurador de la Administración en Vista Fiscal N° 422 de 26 de septiembre de 1994, contra la providencia fechada 28 de junio de 1994, suscrita por el Magistrado Sustanciador del caso, que admitió la solicitud de interpretación presentada.

El fundamento esbozado por el apelante al impugnar la providencia de admisión, ha sido planteado en base a una serie de consideraciones, que de manera sintetizada reproducimos a continuación:

"En primer lugar, un ligero examen del escrito presentado por el petente, nos permite opinar que el acto sometido a interpretación es completamente claro en su parte resolutive, que en tal caso, es la que podría someterse al conocimiento de la Corte, a través de esta clase de proceso. Tal hecho hace innecesario un esfuerzo de interpretación de parte de este Máximo Tribunal ...

La interpretación implica por tanto un asunto prejudicial, en el cual se pretende deslindar el sentido, el verdadero significado y alcance de ese acto administrativo ...

Pero siendo absolutamente transparente en sus términos el acto administrativo, como ocurre con la Resolución N° 11 de 28 de marzo de 1994, que se somete a la interpretación de la Sala, no es procedente esta vía contencioso administrativa. ...

En segundo lugar, apreciamos que el escrito en que se formula la solicitud de interpretación a la Sala Tercera, está firmado por el Presidente de la Junta Técnica de Contabilidad, y de acuerdo con el Código Judicial estos procesos deben instaurarse mediante una persona autorizada legalmente para ejercer la abogacía en Panamá. ...

A nuestro juicio, no es viable la consulta contencioso administrativa que se dirige a la Sala Tercera, porque se omitió aportar una copia autenticada del acto sujeto a interpretación, tal como lo exigen expresamente los artículos 57^a de la Ley que regula la jurisdicción contencioso administrativa, y el artículo 820 del Código Judicial.

Finalmente, cabe añadir que la demanda de interpretación resulta extemporánea por cuanto la misma debió presentarse en todo caso antes de tomarse una decisión administrativa por parte de la Junta Técnica de Contabilidad o del Señor Ministro de Comercio e Industrias y no después de ello ..."

El peticionista se ha opuesto a la apelación presentada, tal como se aprecia a fojas 25-27 del expediente, y al respecto ha señalado que su solicitud es viable, motivando su posición con fundamento en las siguientes circunstancias:

1. Que aunque de manera palmaria se desprende que el texto de la resolución N° 11 de 28 de marzo de 1994 es claro, y no se requiere mayor disquisición en cuanto

*Juez del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá.

II. ENCUENTRO DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA COSTA RICA-PANAMÁ, 25 Y 26 DE AGOSTO, SAN JOSÉ, COSTA RICA 1994.

a la interpretación o sentido del mismo, el objeto de la petición descansa en la determinación por parte de la Sala Tercera del **alcance** del acto administrativo contenido en la resolución antes descrita, en vista de que a juicio de la Junta Técnica de Contabilidad, se requiere el reconocimiento de la Universidad de Panamá a la licenciatura en Contaduría Pública otorgada por la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología antes de expedir la licencia que autoriza el ejercicio de la profesión de Contador Público Autorizado;

2. Se aduce además que el numeral 11 del artículo 98 del Código Judicial, texto legal que contempla la posibilidad de solicitar a la Sala Tercera la interpretación prejudicial de los actos administrativos, permite que la autoridad administrativa encargada de ejecutar el acto, solicite por sí misma, su interpretación prejudicial antes de proceder a su ejecución.

3. Que no le asiste razón al señor Procurador de la Administración al invocar la supuesta extemporaneidad de la petición de interpretación prejudicial incoada, puesto que la misma fue presentada antes de la ejecución del acto administrativo, esto es, antes de la expedición de la licencia de Contador Público Autorizado al señor **ROBERTO JAVIER SOUSA**.

El Tribunal ad-quem procede al análisis de la petición de pronunciamiento incoada, en vías de determinar si le asiste o no razón al apelante, quien solicita que se revoque la admisión de la petición presentada.

Recordemos que el Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación es la vía jurídica incoada para que la Sala Tercera se pronuncie en cuanto a la recta interpretación y alcance de un acto administrativo, que constituye la base para decidir un negocio jurídico que se ventila. La interpretación implica por tanto un asunto prejudicial, en el cual se pretende deslindar el sentido, el verdadero significado y alcance de ese acto administrativo.

Del estudio exhaustivo efectuado por quienes suscriben como Tribunal de Apelación, se colige que efectivamente, esta petición de interpretación no cumple con los presupuestos procesales que hacen posible la admisión del contencioso administrativo de interpretación, contemplados en la legislación panameña, tal como quedará expuesto en párrafos próximos.

Tales presupuestos están contenidos tanto en el numeral 11 del artículo 98 del Código Judicial, como en las Leyes Rectoras de los Procesos Contencioso Administrativos y pueden concretarse en: 1. que debe ser solicitado por una autoridad judicial o por una autoridad administrativa que debe cumplir el acto; 2. la solicitud de interpretación sólo puede referirse a actos administrativos; 3. el objetivo es la declaración del sentido y alcance de un acto administrativo; 4. la solicitud sólo puede ser requerida por la autoridad antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto administrativo; y 5. el ajuste a las formalidades respectivas contenidas en la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946, que le sean aplicables a este tipo de procesos.

Es preciso destacar previamente, que contrario a lo esbozado por el señor Procurador de la Administración, aunque el sentido del acto administrativo no sea obscuro u ambiguo, es posible solicitar al Tribunal un pronunciamiento en cuanto al **alcance** del mismo, lo que se trasluce es la motivación medular del funcionario que ha incoado la petición de pronunciamiento prejudicial; por ello, en este punto específico disiente el Tribunal de lo planteado por el Señor Procurador de la Administración quien sostiene que al haberse requerido la interpretación de un acto administrativo que no entraña dudas o ambigüedad en cuanto a su sentido, no es necesario un pronunciamiento del Tribunal. Por otra parte, en el escrito contentivo de la petición se expresa de manera diáfana la intención y justificación por parte del requiriente, de la necesidad de un pronunciamiento por parte de la Sala Tercera.

En relación a la extemporaneidad en la presentación de la petición de interpretación prejudicial, en opinión del Tribunal no es posible determinar con toda certeza que ha precluido la oportunidad de incoar la solicitud, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 98 del Código Judicial antes citado, la misma puede ser solicitada antes de la ejecución del acto administrativo de que se trate, y en este caso parece vislumbrarse a consecuencia de los informes rendidos por el Ministro de Comercio e Industrias y por la Presidenta de la Junta Técnica de Contabilidad, que aún no se ha ejecutado el acto administrativo cuya interpretación se ha requerido, y que ordena la expedición de una licencia de Contador Público Autorizado al señor **ROBERTO SOUSA**.

*Juez del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá.

II. ENCUENTRO DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA COSTA RICA-PANAMÁ, 25 Y 26 DE AGOSTO, SAN JOSÉ, COSTA RICA 1994.

Pese a lo indicado, la petición de interpretación, formalmente no se ajusta a las exigencias formales correspondientes, como queda en evidencia de inmediato.

En primer término, tal como destaca el señor Procurador de la Administración en su Vista Fiscal N° 422, no se ha acompañado a la petición incoada, la copia auténtica del acto administrativo cuya interpretación y alcance se solicita.

En efecto, a folios 2-3 del expediente contentivo de la solicitud en estudio, se observa una **copia simple** de la Resolución N° 11 de 28 de marzo de 1994 suscrita por el Señor Ministro de Comercio e Industrias. El referido documento, al no estar revestido por el sello de autenticidad que se exige a los documentos aportados al proceso en virtud de lo dispuesto concretamente para estos casos en el artículo 57ª de la Ley 135 de 1943 y de manera general en el 820 del Código Judicial, resulta inidóneo para los efectos de la admisión de dicha petición y así lo ha sostenido de manera reiterada este Tribunal en numerosas ocasiones.

En este orden de ideas debemos acotar que los pronunciamientos jurisprudenciales de la Sala Tercera han sentado incluso, que aunque el documento aportado al proceso contentivo del acto administrativo sea un original, resulta imperativo que se constate **la autenticidad del documento**, haciéndose necesario respaldar el mismo con una certificación de la autoridad correspondiente, que permita tener plena certeza de que efectivamente ese escrito es, en su firma y contenido, del funcionario y la institución que lo expide. Sólo con el revestimiento de tal formalidad el documento es idóneo para su valoración.

Finalmente debemos indicar, que a tenor de lo previsto en el artículo 608 del Código Judicial, para comparecer a un proceso es indispensable hacerlo por conducto de un apoderado judicial, y en este caso, si bien la Presidenta de la Junta Técnica de Contabilidad posee legitimación activa para incoar la petición de interpretación pues a tal ente corresponde la ejecución del acto administrativo proferido, tal actuación debe surtirse a través de un profesional del derecho idóneo, debidamente revestido de poder para gestionar en nombre y representación de la Junta Técnica, y no directamente a través de su Presidenta como ocurre en este caso, circunstancia que configura una ilegitimidad de personería procesal y que igualmente impide la admisión de la petición incoada.

La doctrina más autorizada considera que para que una persona pueda comparecer a un proceso y deducir pretensiones ante el órgano jurisdiccional, debe no sólo ostentar capacidad y legitimación sino poseer una facultad especial conocida como **poder de postulación o postulación procesal**, que permite a la parte su comparecencia de manera directa sin necesidad de estar representada por un técnico del derecho.

El destacado tratadista de derecho administrativo **JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ** al referirse al punto en cuestión, en su texto de Derecho Procesal Constitucional ha señalado: "Si se dirige a un Tribunal un escrito no suscrito por quien tenga el poder de postulación, el órgano jurisdiccional deberá rechazar le ... Si el escrito es el iniciador del proceso o en el que se deduce la pretensión, se dará un motivo de inadmisibilidad. (**GONZÁLEZ PÉREZ**, Jesús. Derecho Procesal Constitucional. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1980. pág. 112.).

Este llamado **poder de postulación procesal**, en ciertos supuestos concretos recogidos en nuestra legislación (v. g. Acciones de Habeas Corpus) está reconocido a cualquier persona sin que deba mediar representación de apoderado judicial. Sin embargo, en el caso de los procesos contencioso administrativos, y tal como se desprende del artículo 56 de la Ley 135 de 1943 en asocio con las normas generales del Código Judicial antes enunciadas, el poder de postulación sólo compete a los profesionales de derecho idóneos, quienes ostentarán la representación legal del legitimado para instaurar el proceso.

En atención a las circunstancias analizadas por el Tribunal, se concluye que la petición de interpretación incoada no cumple con ciertas formalidades legales que hacen viable su admisión, por lo que se hace procedente revocar la providencia de 28 de junio de 1994 y negarle curso legal a la petición de interpretación presentada.

En consecuencia, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, PREVIA REVOCATORIA de la providencia fechada 28 de junio de 1994, NO ADMITE

*Juez del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá.

II. ENCUENTRO DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA COSTA RICA-PANAMÁ, 25 Y 26 DE AGOSTO, SAN JOSÉ, COSTA RICA 1994.

la petición de interpretación solicitada por la Presidenta de la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias, en relación a la Resolución N° 11 de 28 de marzo de 1994 expedida por el Ministro de Comercio e Industrias.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ANAIS B. DE GERNADO
Secretaria Encargada

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

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL, INTERPUESTA POR EL LCDO. FERNANDO DE MENA EN REPRESENTACIÓN DE LA ALCALDESA DEL DISTRITO DE PANAMÁ, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE EL ALCANCE Y SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN N° 097 C.C.I. DE 12 DE MARZO DE 1993, DICTADA POR EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ (PAGO DE LOS SALARIOS CAÍDOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES). MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).

VISTOS:

La Procuradora de la Administración, ha interpuesto recurso de apelación contra el auto proferido por la Corte Suprema de Justicia Sala Tercera (Contencioso Administrativa), expedida el 15 de marzo de 1994, mediante el cual se admite la demanda contencioso administrativa de interpretación prejudicial para que la Sala se pronuncie sobre el alcance y sentido de la Resolución N° 097 C.Ci de 12 de marzo de 1993, dictada por el gobernador de la Provincia de Panamá.

El Magistrado Sustanciador admitió la demanda mediante la resolución recurrida en vista de que la misma cumple, en su opinión, con los requisitos establecidos para su admisión.

El resto de los Magistrados proceden a examinar los argumentos planteados por el Procurador de la Administración al interponer el recurso de apelación por medio del cual solicita a la Sala revocar el auto que admite la demanda en cuestión (f. 40), quien señala "no se da una premisa conclusión, denominada sentencia, sino más bien un dictamen de tipo técnico" y fundamenta su solicitud en los siguientes términos:

- "1. La actora en verdad pretende que la Sala Tercera se pronuncie sobre una cuestión de carácter controvertido o contencioso; desvirtuando así el sentido y alcance de la vía contencioso administrativo que ha tomado.
2. El Contencioso de interpretación en realidad es un proceso voluntario, es decir, no contencioso o de no disputa, ello en la medida que está visto como una forma en la que la judicatura traduce el derecho contenido en un acto administrativo y no lo desarrolla o enuncia coercitivamente.
3. En consecuencia la Sala Tercera no está facultada para desatar una controversia por vía de este contencioso de interpretación. Por ello, la actora deberá, si bien lo tuviere, accionar ante la Sala Tercera por virtud de una acción que sí tiene el objeto de invalidar las actuaciones administrativas.

Quienes suscriben concuerdan con la opinión del Procurador de la Administración, pues, además el proceso de interpretación prejudicial es con el objeto de aclarar resoluciones ambiguas u oscuras y en el presente caso, la resolución es clara y, si ciertamente esta resolución contraviene las normas legales al ordenar el pago de los salarios caídos, existen otros mecanismos, como el de apreciación de validez, en el contencioso administrativo que se pueden interponer por tener la resolución una condición de ilegal y así poder declararlo.

Por último, cabe agregar que si bien es cierto que el artículo 203 de la

*Juez del Tribunal Tutelar de Menores de Panamá.

II. ENCUENTRO DE CORTES SUPREMAS DE JUSTICIA COSTA RICA-PANAMÁ, 25 Y 26 DE AGOSTO, SAN JOSÉ, COSTA RICA 1994.