

CONSULTA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

PETICIÓN DE PRONUNCIAMIENTO, SOLICITADA POR EL DR. NORBERTO REY CASTILLO PEREA, EN REPRESENTACIÓN DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE LA LEGALIDAD Y PREFERENCIA EN LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 18, 19 Y 208 DE LA LEY 47 DE 1946, ORGÁNICA DE EDUCACIÓN, EN MATERIA DE FONDOS MUNICIPALES DESTINADOS A EDUCACIÓN. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, TRES (3) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

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 pronunciamiento solicitada por el doctor **NORBERTO REY CASTILLO PEREA** en representación del Ministro de Educación, para que la Sala se pronuncie sobre la legalidad y preferencia en la aplicación de los artículos 18, 19 y 208 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación en materia de fondos municipales.

La alzada ha sido propuesta por el señor Procurador de la Administración contra la providencia fechada 14 de enero de 1993 que admitió la solicitud presentada.

El fundamento esbozado por el apelante al impugnar la providencia de admisión, ha sido planteado en base a las siguientes consideraciones:

"No es dable a la Sala Tercera de la Corte hacer declaraciones sobre la legalidad de una Ley, toda vez que la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido instituida en nuestro ordenamiento jurídico, para asegurar la conformidad de los actos administrativos con las disposiciones legales superiores, esto es, con las leyes formales expedidos por la Asamblea Legislativa y con las leyes materiales que regulan las materias a que se refieren dichos actos, ...

La función de asesoría jurídica que presta la Sala Tercera de la Corte, se circunscribe a: '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', (numeral 11, Art.98 Código Judicial) de allí que resulte improcedente pronunciarse sobre la 'preferencia en su aplicación de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, ante la Ley 106 de 1973 en materia de Fondos Municipales, destinados a Educación', como lo pretende el peticionante.

...

Si bien es cierto esa augusta Corporación de Justicia conoce de 'las cuestiones que se susciten en el orden administrativo entre ... un municipio y la Nación..' (Núm. 6, art. 98 C.J.) dicha atribución se ejerce frente a una decisión administrativa, que ha dado lugar a una pugna entre entidades estatales, ...".

El peticionista se ha opuesto a la apelación presentada, tal como se aprecia a fojas 17-18, y al respecto ha señalado, que a la Sala Tercera le corresponde velar por la conformidad de los actos administrativos con las disposiciones legales, especialmente con las que se relacionan con la petición de pronunciamiento en estudio.

El Tribunal ad-quem procede a analizar la "petición de pronunciamiento" presentada por el Ministro de Educación, en vías de determinar si le asiste o no razón al apelante, quien solicita que se revoque la admisión de la "petición" presentada.

Repara el Tribunal en la singularidad de la solicitud presentada por el señor Ministro de Educación, en la cual deja plasmada su preocupación ante la supuesta renuencia de los Consejos Municipales de destinar un 20% de sus presupuestos, para atender necesidades educativas.

Esta obligación surge para los Consejos Municipales -en opinión del Ministerio de Educación- del contenido de los artículos 18, 19, y 211 de la Ley 47 de 1946 (Orgánica de Educación), que establecen en cada Distrito Municipal, una Junta Municipal de Educación, que tendrán por función cooperar con las autoridades del ramo educativo en todo lo que contribuya a impulsar la cultura y la educación en el Distrito, y velar porque el 20% de los fondos municipales dedicadas a educación sean invertidos.

Ante el supuesto incumplimiento de las referidas normas de la Ley Orgánica de Educación, el señor Ministro del Ramo ha incoado la petición de pronunciamiento sobre la legalidad de los artículos previamente mencionados de la Ley 47 de 1946.

Aprecia este Tribunal que la solicitud en estudio no se encuadra en ninguna de las modalidades de los procesos contencioso administrativos que contempla la legislación panameña.

Debemos recordar, que la jurisdicción contencioso administrativa tiene competencia sobre todos aquellos actos jurídicos emitidos en ejercicio de una función administrativa; el control de la legalidad pretende circunscribir un acto administrativo dentro del estricto margen legal.

Debe existir por ende, un acto administrativo objeto de control o de pronunciamiento.

El medio generador de la jurisdicción contencioso administrativa, es a través de alguno de los cinco (5) procesos que conoce la legislación panameña en esta materia, son

éstos: Contencioso de Plena Jurisdicción, de Nulidad, Interpretación, Apreciación de Validez y Contencioso de Protección de los Derechos Humanos.

En cada uno de ellos, el presupuesto básico para someter la acción al control de esta Jurisdicción es la existencia de un acto administrativo sobre el cual debe recaer el pronunciamiento del Tribunal.

En el caso que nos ocupa, no existe un acto administrativo sobre el cual pronunciarse. No existe un acto individual que afecte derechos subjetivos; tampoco un acto objetivo de alcance general; y no se alega la violación, mediante acto administrativo, de un derecho humano justiciable (recurrible mediante contencioso de plena jurisdicción, nulidad y protección de los derechos humanos, respectivamente).

Finalmente, el caso subjúdice tampoco puede ubicarse entre los dos procesos contencioso-administrativo menos conocidos, éste es, el de Interpretación o el de Apreciación de Validez.

En el primer caso, el proceso Contencioso de Interpretación, es la vía jurídica incoada para que la Sala Tercera se pronuncie en cuanto a la recta interpretación 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.

Los presupuestos para este proceso de interpretación están contenidos en el numeral 11 del artículo 98 del Código Judicial, y que 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 solicitarse por la autoridad antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto administrativo.

Ninguno de estos presupuestos concurren en la petición de pronunciamiento esbozada por el señor Ministro de Educación, quien lo que plantea es una pugna de intereses entre su Institución y los Consejos Municipales en relación a los fondos municipales para educación.

Definitivamente, tampoco cabe en este caso el contencioso de apreciación de validez, que es la vía por medio de la cual un tribunal que conoce de una controversia, solicita a la jurisdicción contencioso administrativa que determine si el acto administrativo que debe aplicar para resolverla es legal o ilegal.

Estima el resto de la Sala que tienen asidero jurídico los señalamientos vertidos por el señor Procurador de la Administración en cuanto a que la petición de pronunciamiento presentada por el señor Ministro de Educación, en la forma y con las características que reviste, no puede recogerse dentro de un proceso contencioso administrativo.

En el caso que nos ocupa, es necesario que se expida un acto concreto por parte del Consejo Municipal y que a juicio del Ministerio de Educación éste infrinja la ley, para que pueda acudir ante esta jurisdicción, o si ello le resulta de utilidad, solicitar la opinión del señor Procurador de la Administración para que emita opinión, aunque ésta no sea vinculante, en cuanto a la interpretación legal de las normas alusivas al supuesto conflicto entre el Ministerio de Educación y los Consejos Municipales en lo relativo a fondos municipales para educación, atribución conferida en el literal 5 del artículo 348 del Código Judicial.

En mérito a todo lo expuesto, el Tribunal de alzada debe revocar la admisión de la petición de pronunciamiento incoada por el Ministro de Educación.

En consecuencia, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, PREVIA REVOCATORIA de la providencia fechada 14 de enero de 1993, NO ADMITE la petición de pronunciamiento solicitada por el doctor NORBERTO REY CASTILLO PEREA en representación del Ministro de Educación.

Notifíquese

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA
 (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA
 (fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

=====
 =====
 =====

DEMANDA INTERPUESTA POR EL LCDO. RODRIGO ANGUIZOLA SAGEL, EN REPRESENTACIÓN DE LA LOTERÍA NACIONAL DE BENEFICENCIA, PARA QUE LA SALA SE PRONUNCIE SOBRE LA VIABILIDAD JURÍDICA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO EMITIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NEGANDO EL REFRENDO DE LAS ÓRDENES DE COMPRA IDENTIFICADAS CON LOS NOS. 3669, 3621 Y 3622 PARA LA ADQUISICIÓN DE UNOS AUTOMÓVILES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, SEIS (6) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Rodrigo Anguizola Sagel, actuando en nombre y representación de la Lotería Nacional de Beneficencia, ha solicitado a esta Sala mediante demanda fechada el