

ADÁN ARNULFO ARJONA L.
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL MGTER. GIOVANNI OLMOS, EN SU CONDICIÓN DE FISCAL QUINTO DE CIRCUITO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL, PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LAS RESOLUCIONES DE GABINETE NO. 123 DEL 4 DE DICIEMBRE DEL 2002, Y LA NO. 10 DEL 29 DE ENERO DE 2003, ASÍ COMO EL CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO ENTRE EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y LA EMPRESA CONSTRUCTORA URBANA, S. A., PARA EL DISEÑO, FINANCIAMIENTO, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL CAMINO ECOLÓGICO BOQUETE - CERRO PUNTA. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE JULIO DE DOS MIL CUATRO (2004).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.
Fecha: 28 de julio de 2004
Materia: Acción contenciosa administrativa
Advertencia o consulta de ilegalidad
Expediente: 687-2003

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala de la Demanda Contencioso – Administrativa de Nulidad interpuesta por el Magíster Giovanni Olmos, quien actúa en su condición de Fiscal Quinto de Circuito del Primer Circuito Judicial, a fin de que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones de Gabinete No. 123 del 4 de diciembre del 2002, y la No. 10 del 29 de enero de 2003, así como el Contrato Administrativo celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y la Empresa Constructora Urbana, S.A., para el diseño, financiamiento, estudio de impacto ambiental y construcción del camino ecológico Boquete – Cerro Punta.

DE LA RESOLUCIÓN APELADA

El Magistrado Sustanciador se pronunció en torno al negocio que nos ocupa a través de la Resolución de 28 de enero de 2004, por medio de la cual no admite la demanda incoada por el Magíster Olmos. En este sentido, la resolución apelada señaló que, en base a lo dispuesto en el Artículo 377 del Código Judicial, los Agentes del Ministerio Público actuarán en defensa de los intereses nacionales en los casos en que el Estado sea parte, previa autorización del Órgano Ejecutivo y, por consiguiente, la falta de ésta invalida la actuación del recurrente para interponer la demanda de nulidad precitada.

POSICIÓN DEL RECURRENTE

El recurrente manifestó, en su escrito de apelación, que el Artículo 377 del Código Judicial no es aplicable en el caso de una acción pública ambiental, sino cuando se trata de intereses patrimoniales o económicos del Estado. En este sentido, señala que las funciones constitucionales otorgadas a los Fiscales de Distrito legitiman la acción propuesta y que corresponde a la Corte, frente a la dicotomía que surja entre una disposición legal restrictiva y un derecho objetivo material, reconocer la prevalencia de este último cuando intereses de orden colectivo se encuentren en juego.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Luego de analizados los argumentos planteados en el negocio que nos ocupa, corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera deslindar esta controversia, en base a las siguientes consideraciones.

1. Naturaleza de los intereses afectados.

Nuestra Constitución Política, en su Artículo 17, ha instituido, como función primera de las autoridades de la República, “proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

De igual forma, los Artículos 114, 115 y 116 del Título III, Capítulo 7º, de la misma excerta constitucional establecen lo siguiente:

“114. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.

115. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.

116. El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente,

y de manera que evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.”

De lo transcrito se desprende que la protección del medio ambiente ha sido contemplada por el constituyente como un deber fundamental del Estado, debido al carácter supra individual que merece esta materia, y como tal debe ser considerada por aquellos sobre quienes pesa la responsabilidad de preservar el orden jurídico y social de la Nación, el manejo del patrimonio económico y natural del Estado, y el cumplimiento de las leyes sustantivas encargadas de regular la vida en sociedad de cada uno de los habitantes de la República.

En fallo fechado 22 de junio de 1994, esta Superioridad realizó un análisis sobre el concepto e importancia de los derechos o intereses difusos, en los siguientes términos:

“La Sala estima que el punto central de esta demanda lo constituye la legitimación de ANCÓN para promover proceso de oposición a una concesión forestal. A su vez, se observa que en el presente negocio se plantea la defensa de derechos supra-individuales conocidos en la doctrina como derechos o intereses difusos.

Al respecto, el destacado jurista Héctor Fix-Zamudio ha señalado que “con motivo de la extraordinaria evolución de la ciencia y la tecnología en las sociedades desarrolladas de nuestra época, ha surgido la necesidad de proteger a las personas que no pertenecen a grupos organizados, sino que se encuentran dispersas e inarticuladas, y así ha surgido el concepto de los intereses o derechos difusos o transpersonales, los que resultan afectados de manera importante por la actividad administrativa, ya sea directamente por la conducta de las autoridades o en forma refleja, debido a la aplicación por parte de dichas autoridades, de las disposiciones legislativas, muy numerosas en la actualidad, que están dirigidas a la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano, de la conservación de los monumentos históricos y culturales, entre otros. La tutela de tales intereses o derechos ha significado la transformación del concepto de legitimación tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en el procesal en sentido estricto.” (Breves Reflexiones Sobre la Justicia Administrativa. Libro Homenaje al Profesor Eduardo Ortiz Ortiz. Universidad Autónoma de Centro América. Colegio Santo Tomás de Aquino. Imprenta y Litografía García Hermanos. San José, Costa Rica. 1994. págs. 497 a 498.).

La Sala ha reconocido, en la resolución de 12 de marzo de 1993 mediante la cual se acogió la demanda de plena jurisdicción, la existencia de los intereses o derechos difusos los cuales pueden definirse como aquéllos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares. Esos derechos requieren de protección procesal y la Sala admite que puedan plantearse en procesos de plena jurisdicción”.

Las anteriores observaciones son necesarias en cuanto determinan la trascendencia del tema discutido en el presente caso, y son de importancia fundamental en cuanto al análisis que esta Superioridad procede a realizar en líneas posteriores.

1.Exigencia del Artículo 377 del Código Judicial.

La autorización previa sobre la que gira la presente discusión es la exigencia básica que contiene el Artículo 377 del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

“377. (370) El Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración y los Fiscales de Circuito, no podrán promover acciones civiles o contencioso – administrativas en que sea parte la Nación, sin orden e instrucciones del Órgano Ejecutivo.

Los Fiscales de Circuito y los Personeros Municipales no podrán promover acciones civiles en que sean parte los municipios sin orden o instrucciones del respectivo Consejo Municipal. Ni el Órgano Ejecutivo ni los Consejos Municipales, podrán ordenar el desistimiento de acciones que la ley hubiere ordenado promover”.

En este sentido, el Magistrado Sustanciador consideró que la falta de autorización previa a la que se refiere el artículo transcrito, se traduce en incumplimiento de un requisito sine qua non para la tramitación de este tipo de demandas, y por tanto el libelo propuesto es inadmisibile.

A pesar de la evidente obligatoriedad de esta norma, es necesario destacar que, tal como lo indica el apelante, el Artículo 220 de la Constitución Política, en concordancia con el Artículo 207 de la misma, reconoce a los agentes del Ministerio Público independencia en el manejo de sus funciones y, para tales efectos, no están sometidos más que a la Carta Magna y a la Ley.

Por otro lado, y de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 217 de la misma excerta constitucional, el Ministerio Público tiene, entre sus atribuciones, la defensa de los intereses del Estado y la promoción, cumplimiento y ejecución de las leyes.

De lo anterior se desprende que la exigencia a que se refiere el Artículo 377 del Código Judicial tiene que entenderse aplicable cuando el Ejecutivo considera que una determinada situación afecta el interés general, en cuyo caso, debe instruir al agente del Ministerio Público para que ejecute las acciones de impugnación correspondientes.

Sin embargo, cuando estamos ante situaciones en las que existe un virtual conflicto de interés entre la posición del Órgano Ejecutivo y la defensa de la Ley que la Constitución Nacional le atribuye como función al Ministerio Público, es evidente que la exigencia del Artículo 377 del Código Judicial no puede tener cabida, porque ello implicaría reconocer que los agentes del Ministerio Público se encuentran en situación de sumisión ante el Órgano Ejecutivo, supuesto este que no coincide con la posición fijada por el Constituyente al establecer que los agentes del Ministerio Público deben desarrollar sus funciones con independencia y que no están sometidos más

que a la Constitución y a la Ley.

En este orden de ideas, las normas jurídicas tienen que ser interpretadas en la forma que más se acomoden a los principios y valores reconocidos en la Carta Magna. Este principio, conocido como el Principio de Interpretación de la Ley conforme a la Constitución Nacional, tiene su génesis en el Artículo 12 del Código Civil, que a la letra dice:

“Artículo 12. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella”.

Múltiple jurisprudencia emitida por esta Corte Suprema de Justicia, tanto en el Pleno como en la Sala Tercera de lo Contencioso – Administrativa, ha receptado este principio.

Así, en Sentencia de 14 de enero de 1991, la Sala Tercera señaló:

“Al ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos la Sala Tercera de la Corte Suprema de justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico.

El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García Enterría, explica este principio en los siguientes términos: “la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate”.

“Este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter su postulado básico. Así, en Estados Unidos, todas las leyes y los actos de la Administración han de interpretarse in harmony with the Constitution, en Alemania el mismo principio impone die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, la interpretación de las Leyes conforme a la Constitución. En ambos casos, como prácticamente en todos los países con justicia constitucional, el principio es de formulación jurisprudencial” (La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Editorial Civitas, Madrid, 1988, pág. 95).

Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en dicha estructura la Constitución...”

La observancia inequívoca de la interpretación conforme a la Constitución tiene una importancia angular dentro de la ordenamiento jurídico, pues con ella se asegura la supremacía absoluta de la Constitución y la unidad de la normativa que regula la vida y la seguridad del Estado y de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN

La lectura constitucional del Artículo 377 del Código Judicial apunta a la interpretación antes indicada, y por este motivo en el presente caso, donde se advierte una clara antinomia entre la posición del Órgano Ejecutivo y el papel constitucional del Agente el Ministerio Público, hay que privilegiar la interpretación que favorezca la defensa de la Ley, el interés general y la independencia irrestricta del Ministerio Público para el cumplimiento de sus responsabilidades.

DECISIÓN DE LA SALA

Como consecuencia de lo anterior, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA de la Resolución de 28 de enero de 2004, ORDENA LA ADMISIÓN de la Demanda Contencioso – Administrativa de Nulidad interpuesta por el Magíster Giovanni Olmos, en su condición de Fiscal Quinto de Circuito del Primer Circuito Judicial, a fin de que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones de Gabinete No. 123 del 4 de diciembre del 2002, y la No. 10 del 29 de enero de 2003, así como el Contrato Administrativo celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y la Empresa Constructora Urbana, S.A., para el diseño, financiamiento, estudio de impacto ambiental y construcción del camino ecológico Boquete – Cerro Punta.

NOTIFÍQUESE.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.
JORGE FÁBREGA P.
JANINA SMALL (Secretaria)

Apelación contra la Junta de Relaciones Laborales - ACP

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR EL LICENCIADO ORLANDO DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA NATIONAL MARITIME UNION, CONTRA LA RESOLUCIÓN N° 5/2004 DEL 30 DE ENERO DE 2004, DICTADA POR LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, DENTRO DE LA DENUNCIA POR