

DEMANDA interpuesta por el Lic. Homero A. Rodríguez, en representación de la ASOCIACION NACIONAL DE MATARIFES, para que se declare Nulo por ilegal el Oficio Nº 661 de 16 de septiembre de 1969, dictada por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito de Panamá.-

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO VALDES

SENTENCIA:

La Sala Tercera (Contencioso Administrativo) DECLARA la nulidad del Oficio Nº 661 de 16 de septiembre de 1969, emitido por el Presidente del Concejo Municipal de Panamá por medio del cual se autoriza al Abattoir Nacional, S.A., para cobrar provisionalmente los precios que en él se señalan en concepto de servicio de matanza, y se NIEGA la otra declaración solicitada.

- . - - . -

CONTENIDO JURIDICO

ACTUACION DEL PRESIDENTE
DEL CONCEJO MUNICIPAL.-
LEY 8a. DE 1954.-

Si la actuación del Presidente del Concejo debe estar precedida de una autorización del organismo municipal, cuyas disposiciones han de ser adoptadas mediante Acuerdos y Resoluciones, según lo prescrito en los artículos 8 y 64 de la Ley citada, y además le está atribuido regular todo lo concerniente a las concesiones de servicios municipales, entre ellos el de matanza, así como fijar y autorizar las tasas respectivas por tal servicio, conforme a lo dispuesto en los ordinales 5, 7 y 17 del artículo 18 de la misma excerta, surge como consecuencia inexorable la comprobación o existencia del acuerdo supuesto, es decir, al no existir un Acuerdo Municipal que autorizara el gravamen que recaería sobre los servicios de matanza, la autorización contenida en el Oficio 661 de 16 de septiembre de 1969, dada por el Presidente del Concejo Municipal al Abattoir Nacional, S.A., se expidió violándose lo preceptuado en la Ley.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA (CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA).- Panamá, veintitrés de agosto de mil novecientos setenta y uno.-

VISTOS:

El Lic. Homero A. Rodríguez, en representación de la ASO-

CIACION NACIONAL DE MATARIFES, ha presentado demanda de nulidad, en ejercicio de la acción pública instituida en el ordinal 2º del artículo 167 de la Constitución Nacional y consignada en el artículo 26 de la Ley 33 de 1946, para que, con audiencia del Procurador Auxiliar de la Nación, se hagan las declaraciones siguientes:

"Solicitamos que se declare nulo, por ilegal, la orden impartida mediante Oficio N° 661 de 16 de septiembre de 1969, por el Presidente del Consejo Municipal y por la cual se autoriza provisionalmente al Abattoir Nacional, S.A., a cobrar por el servicio de matanza una suma adicional no autorizada por ley ni por Acuerdo Municipal, y se declare ilegales las sumas cobradas en este concepto".

Los hechos u omisiones fundamentales de su acción popular, los expresa así:

"PRIMERO: Por acuerdo N° 37 de 27 de abril de 1949 se aprobó en todas sus partes el Contrato celebrado entre el señor Alcalde del Distrito y el señor Victor M. Tejada, en representación de la Compañía Abattoir Nacional, S.A., para la construcción "de un matadero moderno en esta capital. En virtud de la cláusula tercera de dicho contrato, el Abattoir Nacional, S.A. se obliga a prestarlos servicios siguientes:

"a) Servicio de Matanza de Ganado Vacuno: Que consiste en recibir y matar las reses, y en entregar los cuartos de las reses servidas, libre de los subproductos. Por este servicio no se cobrarían sumas mayores que las que el Municipio cobraba en concepto de impuestos municipales de matanza, corral y pesa.

"b) Servicio de Entrega y Separación de los Subproductos: a quien lo solicite y el Abattoir Nacional no cobraría por dicho servicio una suma excedente a dos balboas con cincuenta (E/ 2.50).

"c) Servicio de pelada y destase: por este servicio el Abattoir Nacional, S.A., se obligaba a no cobrar una suma mayor de un balboa (E/ 1.00) por cada res.

"d) Servicio de Matanza de ganado de

cerdo: lanar, cabrío o montaraz: Servicio que consiste en recibir y matar los animales y entregar los animales servidos. Por este servicio el Abattoir Nacional, S.A., cobraría la única suma de veinticinco centésimos de balboa (B/ 0.25) quedando en poder del Abattoir los sub-productos del animal sacrificado.

"SEGUNDO: Mediante Oficio Nº 661 de 19 (sic) de septiembre de 1969, el Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, autorizó provisionalmente al Abattoir Nacional, S.A., para cobrar los servicios de matanza a razón de B/ 6.00 por res vacuna y B/ 2.75 por cerdo. Dicha orden es del tenor siguiente:

De conformidad con lo acordado entre el Consejo Municipal y la Junta Directiva "del Abattoir Nacional, S.A., a partir de la fecha la empresa queda autorizada provisionalmente para cobrar por el servicio de matanza la suma de B/ 6.00 (seis balboas) por res vacuna y B/ 2.75 (dos balboas con setenta y cinco centésimos) por cerdo.

"Este ajuste de precios regirá mientras se haga la revisión de los mismos con base en el estudio financiero que actualmente se realiza en ese Abattoir y previa aprobación del Consejo Municipal".

"TERCERO: El Oficio Nº 661 de 19 (sic) de septiembre de 1969, que altera el Acuerdo Nº 37 de 27 de abril de 1949, por el cual el Municipio concedió al Abattoir Nacional, S.A., la prestación del servicio público municipal de matanza, al aumentar los precios establecidos por dicho acuerdo como retribución al Abattoir por el servicio que presta, en la suma de B/ 2.50 por matanza de res vacuna y B/ 2.50 por matanza de ganado de cerdo.

"CUARTO: El Acuerdo Nº 37 de 27 de abril de 1949 establece una relación jurídica entre el Municipio y el Abattoir Nacional, S.A., que sólo puede ser modificado o derogado en virtud de otro Acuerdo y no en virtud del

Oficio No 661 de 19 (sic) de septiembre de 1969, dictada por el Presidente del Consejo Municipal de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 8 de la Ley 8a. de 1954.

"QUINTO: De acuerdo con el ordinal 5o y 7o del Artículo 18, de la Ley 8 de 1956, (sic) es facultada del Consejo Municipal, construir mataderos, mercados y cementerios públicos, reglamentar estos servicios y el pago de las tasas que se establezcan ya sea para prestarlos directamente o mediante concesión. La reglamentación de estos servicios y el pago de las "tasas que se establezcan se efectuará por medio de Acuerdo que debe ser promulgado en la Gaceta Oficial de acuerdo con el Artículo 65 de la Ley 8a. de 1954, y no mediante Oficio (lo subrayado es nuestro).

"SEXTO: El Oficio No 661 de 16 de septiembre de 1970, (sic) contetivo de la autorización dada por el Presidente del Consejo Municipal al Abattoir Nacional, S.A., es violatoria del ordinal 17 del Artículo 18 de la Ley 8a. de 1954, ya que son los Consejos Municipales los que mediante Acuerdo, "Están facultados para establecer impuestos, contribuciones, rentas, derechos y tasas, de conformidad con las leyes para atender a los gastos de la Administración y los servicios Municipales" y no mediante Oficio de un miembro del Consejo Municipal.

"SEPTIMO: La orden que se impugna, por ser de carácter general y obligatoria debió ser dictada por medio de Acuerdo y no mediante Oficio, razón por la cual es violatoria del Artículo 64 de la Ley 8a. de 1954."

Refiriendose a las disposiciones legales que cita como infringidas y el concepto en que lo han sido, expone lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 8a de la Ley 8a. de 1954.

El acuerdo No 37 de 27 de abril de 1947, mediante el cual se aprueba el Contrato celebrado entre el Abattoir Nacional, S.A., establece una relación jurídica entre el Municipio y el Abattoir Nacional, en virtud de que se le concede al Abattoir Nacional

la prestación de un servicio público municipal y se establecen los precios a cobrar por la prestación de dicho servicio. El Oficio N^o 661 de 19 (sic) de septiembre de 1969 al aumentar los precios establecidos por el Acuerdo N^o 37 de 27 de abril de 1941, (sic) para el servicio de matanza, afecta la relación existente entre el Municipio y el Concesionario, razón por la cual el Oficio N^o 661, dictado por el Presidente del Consejo Municipal viola en forma directa el Artículo 8 de la Ley 8a. de 1954, que establece que los Consejos Municipales, por medio de Acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito, regulan la vida jurídica de los Municipios.

Artículo 18, Ordinales 5^o y 7^o.

El Oficio N^o 661 de 19 (sic) de septiembre de 1969, dictada por el Presidente del Consejo Municipal del Distrito Capital, viola en forma directa los ordinales 5^o y 7^o del Artículo 18 de la Ley 8a. de 1954, por cuanto que es facultad del Consejo Municipal, mediante Acuerdos, autorizar y aprobar la celebración de Contratos sobre concesión de servicios públicos municipales y la reglamentación de estos servicios y el pago de las tasas que se establezcan ya sean prestados directamente o en forma de concesión y no mediante oficio dictado por el Presidente del Consejo Municipal, Acuerdo que deberá ser promulgado en la Gaceta Oficial de conformidad con el Artículo 65 de la Ley 8a. de 1954.

Artículo 18, ordinal 17 de la Ley 8a. de 19 de febrero de 1954.

Al no existir un Acuerdo Municipal que autorice el gravamen que recae sobre los servicios de matanzas, la autorización contenida en el Oficio N^o 661 de 16 de septiembre de 1969, dada por el Presidente del Consejo Municipal al Abattoir Nacional, S. A., "para cobrar por el servicio de matanza a razón de B/ 6.00 por res vacuna y B/ 1.75 por cerdo, violó directamente también el ordinal 17 del Artículo 18 de la Ley 8a. de 1954 que faculta a los Consejos Municipales para establecer impuestos, contribuciones,

derechos tasas, de conformidad con las leyes, esto es, mediante acuerdo, para atender los gastos de la Administración y a los servicios municipales.

Artículo 64 de la Ley 8a. de 1º de febrero de 1954.

La autorización contenida en el Oficio tantas veces referido, es de carácter general y obligatoria y por lo tanto al no tener un Acuerdo Municipal que le sirva de apoyo legal, es violatorio en concepto de violación directa del Artículo 64 de la Ley 8a., que establece que los Consejos Municipales dictarán sus disposiciones por medio de acuerdo o resoluciones, que serán de forzoso cumplimiento en los distritos respectivos, tan pronto sean promulgadas si ellos mismos no señalan otra fecha para su vigencia."

Conjuntamente con la demanda presentó los siguientes documentos:

a) Poder conferido por el señor Joaquin Villanueva, en su carácter de Presidente y representante legal de la Asociación Nacional de Matarifes.

b) Certificado del Registro Público que acredita la existencia legal de la Asociación mencionada y que su representante lo es el señor Villanueva.

c) Copia debidamente autenticada del Oficio Nº 661, de fecha 16 de septiembre de 1969, dirigida al Presidente de la Junta Directiva del Abattoir Nacional, S.A. y emitida por el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, la cual se encuentra redactada en estos términos:

"Señor
Paul Gambotti
Presidente de la Junta Directiva
del Abattoir Nacional, S.A.
Presente.

Estimado Señor:

De conformidad con lo acordado entre el Consejo Municipal y la Junta Directiva del Abattoir Nacional, S.A., a partir de la fecha la empresa queda autorizada provisionalmente para cobrar por el servicio de matanza la suma de B/ 6.00 (seis balboas) por res vacuna y B/ 2.75 (dos balboas con setenta y cinco cen-

tésimos) por cerdo.

Este ajuste de precios regirá mientras se haga la revisión de los mismos con base en el estudio financiero que actualmente se realiza en ese Abattoir y previa aprobación del Concejo Municipal.

Los precios indicados no contemplan aumento del impuesto municipal.

De usted atentamente,

Juan Manuel Caballero
Presidente del Consejo Municipal
de Panamá"

d) Copia fotostática de una supuesta nota expedida por dicha empresa concesionaria del servicio de matanza, de fecha 17 de septiembre de 1969, mediante la cual da a conocer a los afectados o interesados en esos servicios de las nuevas tasas que deben pagar provisionalmente conforme al Oficio anteriormente mencionado, expresando para ello lo que sigue;

"A QUIEN CONCIERNA:

De conformidad con lo acordado entre esta empresa y el Concejo Municipal, según oficio Nº 661 del 16 de septiembre de 1969 del Presidente del Consejo Municipal, a partir del día 19 de septiembre de 1969 se cobrará provisionalmente, por el servicio de matanza la suma de B/ 6.00 (seis Balboas) por res vacuna (de los cuales B/ 1.50 serán para el Municipio). Por los subproductos que hemos comprado hasta ahora se pagará B/ 2.25.

Por la matanza de cada cerdo B/ 2.75 (dos Balboas con setenta y cinco centavos) de los que pagaremos al Municipio B/ 0.75 (setenta y cinco centavos).

Este ajuste de precios regirá mientras se llegue a un acuerdo definitivo sobre el servicio de matanza con el Municipio, con base al estudio financiero que actualmente se realiza.

"ABATTOIR NACIONAL, S. A."

Acogida la demanda se procedió a solicitarle al Presi-

dente de esa corporación municipal el informe que justifica su conducta, y, así mismo se le corrió traslado de la demanda al Procurador Auxiliar de la Nación para que se contestara.

Por renuncia de los miembros del Consejo Municipal de Panamá de sus cargos, el Alcalde del Distrito rindió el informe del modo siguiente:

"Licenciado
Ricardo Valdés,
Magistrado Sustanciador,
Corte Suprema de Justicia,
E. S. D.

Señor Magistrado Sustanciador:

En vista de que el Consejo Municipal de Panamá "esta en acefalía por renuncia de los Concejales que ocupaban los cargos, me fue referida su comunicación N^o 2 de fecha 5 de Enero en curso que había sido dirigida al Presidente del Concejo y que tiene relación con la demanda interpuesta por el Lic. Homero A. Rodríguez, en representación de la Asociación Nacional de Matarifes, para que se declare nulo por ilegal el oficio N^o 661 de 16 de Septiembre de 1969.

En respuesta a su comunicación tengo a bien enviarle con esta nota, copia autenticada del Acuerdo N^o 143 de 24 de Septiembre de 1969, "por el cual se autoriza al Abattoir Nacional, S.A., para cobrar provisionalmente unos precios por el servicio de matanza".

Como puede verse, la comunicación del Presidente del Concejo Municipal de Panamá, distinguida con el N^o 661 de fecha 16 de Septiembre de 1969 autorizando provisionalmente el cobro por servicio de matanza fue debidamente legalizada mediante la aprobación del Acuerdo N^o 143 de 24 de Septiembre de 1969.

Del Señor Magistrado atentamente,

Ing. ERNESTO DE DIEGO D.
Alcalde del Distrito."

El Procurador Auxiliar de la Nación, en su contestación de la demanda manifestó que le asistía la razón a la asocia-

ción demandante para impugnar por ilegal el acto acusado, pues que: "según se aprecia a fojas 10 y 15, el Oficio 661 de 16 de septiembre de 1969 fue expedido antes de la dictación del Acuerdo Nº 143 de 24 de septiembre de 1969, lo cual infringe el artículo 8º de la Ley 8a. de 1954, que literalmente prescribe:

"Los Concejos Municipales por medio de acuerdo, que tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito, regularán la vida "jurídica de los Municipios."

"Es decir que el Oficio 661 carecía, a la fecha en que se hizo efectivo, de sustentáculo legal."

Durante la tramitación de este negocio la Compañía Abattoir Nacional, S.A., por intermedio de su abogado Jorge Ramón Valdés Ch., se hizo parte para impugnar la acción propuesta, expresando su oposición en los siguientes términos:

"En primer lugar observamos que en el poder conferido al Lcdo. Homero Rodríguez solamente le fue otorgado con el objeto de interponer recurso contencioso administrativo a efecto de que "se declare nulo, por ilegal, la orden contenida en el Oficio Nº 661 de 16 de septiembre de 1969, dictada por el señor Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Panamá." Por lo tanto, la solicitud de que "se declare ilegales las sumas cobradas en ese concepto", no es procedente porque excede los términos del poder o mandante conferido.

En segundo término se observa que la nota Nº 661 del 16 de septiembre de 1969, suscrita por el Presidente del Consejo Municipal de Panamá es consecuencia de lo "acordado entre el Consejo Municipal y la Junta Directiva del Abattoir Nacional, S. A." así reza la nota 661, y por lo tanto no puede calificarse como acto de autorización la nota del Presidente del Consejo Municipal, como se lee en el hecho segundo del libelo de la demanda.

La actuación del Presidente solamente se ha limitado en poner en conocimiento lo acordado entre el Consejo Municipal, un cuerpo colegiado y no unipersonal, y la Junta Directiva del Abattoir Nacional S.A.

"Por lo tanto, en gracia de discusión lo que debió haberse atacado para su debate era el acto plural del Consejo Municipal del Distrito Capital.

Por otra parte el oficio Nº 661 no viola norma legal alguna de la Ley 8a. de 1954, por cuanto el Presidente del Consejo actuó como vocero, si se permite la expresión, transmitiendo lo que había acordado el Consejo Municipal del Distrito Capital.

Así para concluir, anotamos que no ha habido el alza que se pretende hacer resaltar. Tanto más cuando en la misma nota 661 se expresa que "los precios indicados no contemplan aumento del impuesto municipal". Donde está pues el alza?

"Por las razones expuestas, muy comedidamente reiteramos nuestra solicitud en este alegato que se niegue el recurso propuesto."

Para resolver se considera:

La Sala conviene con el apoderado de la sociedad ABATTO-IR NACIONAL, S.A. cuando señala que no es procedente lo solicitado en la demanda, en lo referente a la petición que se formuló para que se declare la ilegalidad de las sumas cobradas por dicha empresa en razón de la orden contenida en el Oficio cuya nulidad se pide. Más tal improcedencia no resulta debido a que se hubiese excedido en el poder que le fue conferido al apoderado designado por la Asociación Nacional de Metarifes, por cuanto que a ello se opone el principio que reconoce que a quien se le otorga poder para interponer una acción se entiende que también queda facultado para solicitar lo que sea consecuente o necesario en la obtención de los efectos de la acción propuesta, sino que procede por razón de los límites objetivos que impone la finalidad jurídica a la cual se contrae la acción de nulidad, es decir, que dicha acción no es apta por tal motivo para obtener la reparación de un interés particular como parte de la lesión de un derecho subjetivo que es lo propio en la demanda de plena jurisdicción, o en otras palabras, su propósito no es otro que el de restablecer, únicamente, el orden jurídico quebrantado.

Aclarando el aspecto anterior de la demanda se pasa a examinar sobre la ilegalidad del acto acusado.

Se impugna como ilegal el Oficio 661 de 16 de septiembre de 1969, mediante el cual el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, le informa al Presidente de la Junta Directiva del

Abattoir Nacional, S.A., que su empresa está autorizada provisionalmente para cobrar por el servicio de matanza que presta determinado precio, y que las sumas señaladas responden a un ajuste de precio acordado entre el Consejo Municipal y la Junta Directiva de esa empresa.

Esta actuación del Presidente del Consejo constituye, como indica en su escrito el abogado de la empresa mencionada, un acto de mero cumplimiento o de ejecución, pero precisamente para sus efectos y validez presupone un acto anterior en el cual se funda su contenido y licitud, es decir, el Presidente del Consejo para emitir dicha nota debía estar previamente autorizada por el Consejo. Así lo preceptúa el artículo 3 de la Ley 8a. de 1954, que dice:

"Artículo 3. Las corporaciones o personas que legalmente representen a los municipios, cuando actúen en nombre y beneficios de éstos y estén legalmente autorizados para "ello por el respectivo Concejo, tendrán capacidad plena para adquirir, reivindicar, conservar, administrar y gravar bienes del Municipio, o para establecer y explotar obras y servicios públicos, dentro de su territorio, o para obligarse, o en fin, para ejercitar toda clases de acciones en el orden judicial, administrativo, fiscal o contencioso-administrativo."

(La subraya es de la Sala).

De lo expresado se colige que si la actuación del Presidente del Consejo -concretado en el oficio mencionado- debe estar precedido de una autorización del Consejo, cuyas disposiciones han de ser adoptadas mediante Acuerdos y Resoluciones, según lo prescrito en los artículos 8 y 64 de la Ley citada, y además le está atribuido regular todo lo concerniente a las concesiones de servicios municipales, entre ellos el de matanza, así como fijar y autorizar las tasas respectivas por tal servicio, conforme a lo dispuesto en los ordinales 5, 7 y 17 del artículo 18 de la misma excerta, surge como consecuencia inexorable la comprobación o existencia del acuerdo supuesto.

En el caso que nos ocupa es evidente, conforme al informe rendido por el Alcalde del Distrito de Panamá y la copia autenticada que adjuntó (V, fs. 15) del Acuerdo Nº 143 del 24 de septiembre de 1969, por el cual se autoriza al Abattoir Nacional, S.A., a cobrar determinadas tasas provisionalmente por el servicio de matanza, que en la fecha que el Presidente del Consejo emitió su Oficio Nº 661 (16 de sept. de 1969) no existía acuerdo del Consejo que le autoriza a expresar lo contenido en su nota, y por las mismas razones anteriormente apuntadas el acuerdo mencionado no puede convalidar el acto impugnado.

de, pues como acertadamente lo alegan tanto la Asociación de-
mandante y el Procurador Auxiliar dicho Oficio se expidió vio-
lándose lo preceptuado en las normas citadas.

Por todo lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso-Admi-
nistrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en
nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA la
nulidad del Oficio No 661 de 16 de septiembre de 1969, emi-
tido por el Presidente del Consejo Municipal de Panamá por
medio del cual se autoriza al Abattoir Nacional, S.A. a co-
brar provisionalmente los precios que en él se señalan en
concepto de servicio de matanza, y se NIEGA la otra declara-
ción solicitada.

Cópiese y notifíquese.

(fdo) RICARDO VALDES

(fdo) Alejandro Ferrer S.

(fdo) Pedro Moreno C.

(fdo) Ramón Palacios P.

(fdo) Aníbal Pereira

(fdo) Carlos V. Chang
Secretario.