

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 402

Panamá, 18 de abril de 2016

**Consulta Contencioso
Administrativa de
Interpretación Prejudicial.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado Agapito González Gómez, actuando en representación del **Municipio de Panamá**, solicita que la Sala Tercera se pronuncie sobre el alcance y sentido del acto administrativo que debe ser ejecutado por el Municipio de Panamá, contenido en la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, emitida por la **Gobernación de la provincia de Panamá**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de interpretación prejudicial descrito en el margen superior.

I. Pretensión de la entidad.

El Municipio de Panamá presenta demanda de interpretación prejudicial ante la Sala Tercera, para que se pronuncie prejudicialmente acerca del alcance y sentido de la orden contenida en el punto primero de la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, dictada por la Gobernación de Panamá (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

II. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, este Despacho observa que mediante Resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 del 6 de octubre de 2014, la Alcaldía de Panamá, sancionó a la sociedad Titanium International S.A., al pago total de la suma de ciento veintisiete mil quinientos cuarenta y siete balboas (B/.

127,547.00) en concepto de multa; a la remoción de sesenta y nueve (69) anuncios publicitarios y, a la colocación de calcomanías con sus respectivas placas de identificación a veintiocho (28) estructuras publicitarias (Cfr. fojas 39 a 47 del expediente judicial).

La precitada resolución, fue recurrida por el apoderado especial de la sociedad sancionada ante la Gobernación de Panamá, como Tribunal de segunda instancia, según lo señalan los artículo 1726 del Código Administrativo; 31 de la Ley 55 de 1973, artículo 51 de la Ley 106 de 1973 y; numerales 22 y 25 de la Ley 19 de 1992; disposiciones legales que le otorgan a esta entidad del Estado, la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones que expidan los Alcaldes (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

Posteriormente y luego de realizar un análisis del expediente, la Gobernación concluyó que debía ser aportadas algunas piezas procesales necesarias para poder llegar a una decisión. Por lo que en base al artículo 140 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el 833 del Código Judicial; se emitió el Auto de Mejor Proveer número 009-15 de 1 de junio de 2015, en la que se ordenaba a la Autoridad de Aeronáutica Civil de Panamá, remitir copias autenticadas del Contrato 006-2012 de 8 de febrero de 2012, por medio del cual se otorgaba en concesión el uso y mantenimiento de 1,300 metros lineales de área abierta no pavimentada de la cerca perimetral del Aeropuerto Marcos A. Gelabert, en Albrook; se ordenaba también a la Dirección de Legal y Justicia de la Sección de Publicidad Exterior, de la Alcaldía de Panamá, para que remitiera copias autenticadas de la Resolución TPFC-1219-SPE-DLJ-13 de fecha 11 de abril 2013, mediante la cual se autoriza a Titanium International, S.A., para instalar estructuras publicitarias en la cerca perimetral del Aeropuerto Marcos A. Gelabert; así como también ordenó a la Dirección de Legal y Justicia de la Sección de Publicidad Exterior, de la Alcaldía de Panamá, para que remitiera copia

autenticada del permiso de instalación de estructura publicitaria, identificación número CV 7894-7993, en donde se otorga un permiso a Titanium International, S.A., para instalar cien (100) pantallas publicitarias de estructuras permanentes, ubicado en la cerca perimetral del Aeropuerto Marco A. Gelabert (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

En relación a los documentos solicitados anteriormente, este Despacho observa que la única entidad que accedió a responder lo pedido, fue la Dirección de Aeronáutica Civil, por lo que la Gobernación de Panamá, como Tribunal de segunda instancia, luego de proferir medidas para mejor proveer y analizar todo el expediente, llegó a la conclusión que la decisión primaria carecía de elementos sustanciales que la hacían endeble desde el punto de vista legal. Por lo tanto, resolvió la controversia mediante la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, la cual es motivo de solicitud de pronunciamiento en cuanto a su alcance y sentido (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales infringidas en las que se fundamenta la interpretación prejudicial.

A. El artículo décimo primero y el vigésimo sexto, del Acuerdo Municipal 72 de 2000, que deroga el Acuerdo Municipal 127 de 13 de agosto de 1996, que establece que “el Alcalde del Distrito es la autoridad competente para conocer de las solicitudes y consecuentemente otorgará o negará las autorizaciones de la instalación de estructuras publicitarias en la respectiva circunscripción territorial del Distrito de Panamá, según el presente acuerdo” (Cfr. foja 6, 8 del expediente judicial);

B. El artículo cuarto del Decreto Alcaldicio 1768 de 6 de septiembre de 2000, que señala que “a efectos de garantizar la seguridad vial o de tránsito, las personas naturales o jurídicas que se les autorice la instalación de estructuras publicitarias, deben dispensar estricta observancia a las normas, medidas y retiros

que al efecto exigen las autoridades competentes de Obras Públicas, Dirección de Aeronáutica Civil, Autoridad de la Región Interoceánica, etc...” (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial);

C. El artículo 2 de la Ley 22 de 2003, el cual señala que “corresponderá a la Autoridad Aeronáutica Civil dirigir y reglamentar los servicios de transporte aéreo, regular y prestar servicios a la navegación aérea, a la seguridad operacional y aeroportuaria, y la certificación y administración de aeródromos, incluyendo su regulación, planificación, operación, vigilancia y control...” (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

D. El artículo 14 de la ley 106 de 1973, el cual señala que los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo distrito.” (Cfr. foja 12 del expediente judicial); y

E. El artículo 35 de la Ley 38 de 2000, el cual señala que “ en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamento.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios. A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

IV. Criterio de la Procuraduría de la administración.

En un análisis de la solicitud presentada por el Municipio de Panamá, este Despacho observa que la Gobernación al emitir Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, señaló que se dió incongruencia al emitir la parte resolutive relacionada con las sanciones a imponer por parte de la Alcaldía de manera distinta sin que se justificara tal distinción en el pronunciamiento. De manera tal que la Gobernación manifestó que se debía censurar la actuación de la Alcaldía; ya que no cumplió a cabalidad con los principios de uniformidad de los procedimientos, contemplados en el artículo segundo del Acuerdo Municipal 72 de 2000, mismo que en su momento se basó para sancionar al apelante (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

De igual manera otras de las razones por las cuales la Gobernación de Panamá procedió a emitir la Resolución C.Co.067/15, se debió a la no mención de la presunta falta administrativa que generó las sanciones, produciendo una especie de vacíos sobre cuáles fueron las ilegalidades o irregularidades; por lo cual la Gobernación como entidad de segunda instancia decidió emitir una resolución que llevó a la modificación de la decisión primaria (Cfr. 69 del expediente judicial).

Según observa este Despacho, la solicitud de interpretación que hace a la Sala Tercera la Alcaldía de Panamá, se sustenta en cuanto a su alcance y sentido de una orden contenida el punto primero de la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, dictada por la Gobernación de la provincia de Panamá y que debe ser ejecutada por el Municipio de Panamá.

De las constancias procesales se desprende que la Gobernación de Panamá, mostró una actuación que pareciese incurrir en una extralimitación de funciones al proceder a emitir una resolución anulando la actuación del Municipio de Panamá, informándole a la empresa Titanium International, S.A., el trámite

para iniciar el procedimiento establecido o en todo caso continuar con el cumplimiento de los pasos necesarios o exigidos por las normas para lograr el objetivo deseado. Es decir cumplir con los requisitos establecidos por el ente, en este caso, el Municipio, para que una vez evaluados y analizados, se proceda conforme a derecho.

De igual manera, se pronunció en cuanto al tiempo para realizar dicho trámite y que la empresa tiene un periodo de treinta (30) días para la obtención de las calcomanías y placas o de lo contrario se removería las estructuras a costas de la empresa responsable (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Sin embargo, a juicio del Municipio de Panamá, el hecho de ejecutar la orden emitida por la Gobernación de Panamá, a través de la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, podría producir la infracción de la normativa vigente contenida en el Acuerdo Municipal 72 de 2000; en el Decreto Alcaldicio 1768 de 2000; en la Ley 22 de 2003; y en la Ley 006 de 1973, en lo que se refiere a la competencia que tiene el Alcalde del Municipio de Panamá, para conocer de las solicitudes para la instalación de las estructuras publicitarias.

En relación a lo anterior expuesto, **la Procuraduría hace énfasis en que el proceso de interpretación prejudicial es con el objeto de aclarar resoluciones ambiguas u oscuras y en el presente caso, si ciertamente esta resolución contraviene las normas legales, entonces existen otro mecanismos o medios que se pueden interponer por tener la resolución una condición de ilegal.**

Por lo que no podemos emitir una opinión sobre si se incurrió o no en una actuación de ilegalidad, ya que no es este el objetivo que busca este tipo de solicitudes de interpretación prejudicial.

En un proceso similar, la Sala Tercera ya se pronunció a través de la Sentencia de 18 de noviembre de 1994., en la que señaló lo siguiente:

“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 CC. 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.

...

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, PREVIA REVOCATORIA DE la resolución del 15 de marzo de 1994, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de interpretación prejudicial propuesta por la señora Alcaldesa del Distrito de Panamá para que la Sala se pronuncie sobre el alcance y el sentido de la Resolución N° 097 C. C. I. de 12 de marzo de 1993 dictada por el Gobernador de la Provincia de Panamá". (Lo resaltado es nuestro)

A juicio de este Despacho, el sólo hecho que la pretensión del Municipio de Panamá esté dirigida a que la Sala Tercera analice si la decisión contenida en la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, emitida por la Gobernación de la provincia de Panamá, produjo o no algún tipo de infracción del ordenamiento jurídico, hace viable la aplicación del criterio previamente reproducido; pues es, más que evidente que nos encontramos frente a una controversia entre dos autoridades, la cual no es posible dilucidar a través de una consulta contencioso administrativa de interpretación prejudicial, tal como lo pretende el Municipio de Panamá.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO VIABLE** la demanda contenciosa administrativa de interpretación prejudicial, sobre el alcance y sentido de la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, proferida por la Gobernación de la provincia de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General