

Licenciada  
**Mayin Correa**  
Alcaldesa del Distrito  
de Panamá.  
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

A esta Procuraduría ha ingresado su Nota No.D.A. 1084, de fecha 23 de junio de 1997, por medio de la cual solicita nuestra opinión legal, en torno a las siguientes interrogantes:

¿ Si al momento de interponer el RECURSO CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN y/o APRECIACIÓN DE VALIDEZ, en mi condición de autoridad encargada de cumplirlos me debo abstener de aplicarlo desde el mismo momento en que interpongo el recurso o si bien por el contrario sólo desde el momento en que es admitido?

¿Cuál es el sentido y extensión de los contencioso de interpretación prejudicial y el de apreciación de validez y si ambos contenciosos pueden ser solicitado concomitantemente en un escrito? (sic)

El carácter de sus interrogantes, nos conduce a realizar un estudio jurídico de carácter didáctico, en torno a los Procesos Contencioso Administrativos de Interpretación y de Apreciación de Validez. Para ese propósito, estimamos conveniente invertir el orden en que se han planteado las preguntas, procediendo en primer lugar a dar respuesta a la primera de ellas.

La Constitución Política, en su artículo 203, establece las funciones constitucionales y legales de la Corte Suprema de Justicia. En el numeral 2, de esa disposición se encuentra el fundamento constitucional de los Procesos Contencioso Administrativos de Interpretación y de Apreciación de Validez, expresando en la parte pertinente que:

Artículo 203: "La Corte Suprema de Justicia, tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ....

2. ....

... pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal".

El Código Judicial Panameño en su artículo 98, ordena las funciones que le corresponde desempeñar a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Entre ellas, destacamos las comprendidas en los numerales 11 y 12, que vienen a desarrollar a nivel legal, lo dispuesto por el artículo 203, numeral 2, antes reproducido.

Artículo 98: "En consecuencia la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

.....

11. De 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";

12. "Conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional por consulta que al efecto formule la autoridad encargada de administrar justicia."

El Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación es aquel, mediante el cual se puede conocer el sentido y alcance de un acto administrativo por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Para su promoción existen dos autoridades a quienes la ley, faculta o legitima, bien podría ser una autoridad judicial encargada de decidir un proceso, o una autoridad administrativa a quien corresponda ejecutarlo.

La finalidad del Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación, es la de determinar la intención o espíritu de un acto administrativo, antes de decidir un proceso sobre el que dicho acto se fundamente, o que se ejecute ese acto.

Con mucho acierto son tratados los rasgos propios del Proceso Contencioso de Interpretación en la Tesis elaborada por el Licenciado Manuel Bernal, titulada la "Asesoría Jurídica del Procurador de la Administración". En relación a él, nos dice el Licenciado Bernal que "Este constituye una facultad para los funcionarios judiciales encargados de decidir un proceso y los administrativos encargados de la ejecución del respectivo acto cuando según su criterio el acto administrativo es confuso; por tanto, no pueden en ningún momento ser compelidos estos funcionarios a advertir obscuridad o duda en donde su criterio les indica que no existen".

La interpretación de un acto administrativo por quien deba realizarla - en nuestro medio, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia- se limita a conocer su alcance y sentido, y por tanto, en forma alguna puede pretenderse a través de esa vía lograr su anulación, por considerarse que dicho acto fue dictado como consecuencia de una equívoca o errónea interpretación de la ley. Este último propósito sólo resulta viable por medio de un Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad o de Plena Jurisdicción, al resultar violados derechos objetivos o subjetivos, respectivamente, por esa actuación o acto administrativo.

Por su parte, el Proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez, es aquél por medio del cual se conoce prejudicialmente el valor legal de un acto administrativo sobre el cual recaerá una decisión jurisdiccional. En otras palabras, podemos referirnos a él diciendo que es el mecanismo en manos de la autoridad encargada de administrar justicia, que le

permite conocer por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la validez legal de los actos administrativos que servirán de base a su decisión.

Como se observa, los Procesos Contencioso Administrativos de Interpretación y de Apreciación de Validez, no son Procesos asimilables o semejantes, sino que responden a propósitos diversos, en razón de su igualmente dispar naturaleza. Se encuentran opuestos esos Procesos, por los aspectos que a continuación enunciamos:

1. Las autoridades que pueden interponerlos;
2. El propósito que persiguen,
3. La existencia de un proceso, pendiente de una decisión jurisdiccional al cual deba servir de base el acto administrativo cuya apreciación de validez legal se solicite (necesaria en los de Interpretación de Validez).

Los Procesos Contenciosos de Apreciación de Validez, como bien lo expresa el artículo 98 del Código Judicial, en su numeral 12, sólo pueden ser presentados por autoridades encargadas de administrar justicia, no así, por autoridades administrativas, puesto que este tipo de acciones perdería su naturaleza. Para conocer la legalidad de un acto administrativo -como ya fue expresado-, la autoridad administrativa debe hacer uso de los Recursos de Nulidad o de Plena Jurisdicción.

En relación a la segunda parte de su primera interrogante, debemos responderle que si bien la ley nada dice en cuanto a la presentación concomitante -utilizando su expresión-, de los Procesos Contenciosos de Interpretación y de Apreciación de Validez, somos de la opinión que ella no resultaría adecuada, toda vez que estos Procesos por su propia naturaleza persiguen objetos muy distintos, uno el de conocer el sentido y alcance de un acto administrativo, y otro el de conocer su validez legal.

Resulta oportuno enfatizar que en el evento de que se promovieran los Procesos Contenciosos de Interpretación y de Apreciación de Validez, de manera concomitante, ello sólo sería posible para los funcionarios que

administren justicia, pues sólo éstos, se encuentran legitimados para la interposición de Procesos de Apreciación de Validez, no así los servidores administrativos. Ante esa situación tendrá que verificarse -por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema-, en primer lugar el pronunciamiento referente a la validez legal del acto administrativo y luego entonces, el de su interpretación.

Con respecto a su segunda pregunta, ante la ausencia de regulación legal que permita conocer desde cuando debe la autoridad administrativa que promueve o presenta un Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación -aclaramos no de Apreciación de Validez-, abstenerse de aplicar el acto administrativo objeto de ese Proceso, nos permitimos responderle que, ello debe darse desde el momento en que el memorial que lo contiene, es recibido por la Secretaría de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior obedece, al hecho de que por la actuación de la autoridad administrativa o encargada de administrar justicia, consistente en la interposición del Proceso, corresponderá o se producirá un pronunciamiento por parte de dicha Sala con respecto a él. De otro lado, podría devenir sin objeto el Proceso, al desaparecer la pretensión; configurándose el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, si el acto administrativo que lo genera, es aplicado o ejecutado, puesto que carecería de objeto ese Proceso Contencioso Administrativo.

Cabe precisar, además que, una vez es interpuesto, indistintamente un Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación o de Apreciación de Validez, la sentencia que lo decida obliga al funcionario administrativo (Proceso de Interpretación) o encargado de administrar justicia (Proceso de Interpretación y/o Apreciación de Validez), a respetar la interpretación o la apreciación de validez legal que realice la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por propio mandato constitucional, contenido en el artículo 203, último párrafo de la Constitución Nacional. En ese sentido también se expresó la Sala Tercera, con precisión en su fallo de 14 de junio de 1956, que nos permitimos transcribir en extracto:

"No debe olvidarse que la Sala Tercera es la entidad máxima en materia de interpretación de

disposiciones legales y que, por consiguiente, es deber de todos los funcionarios administrativos al decidir un caso, aplicar las disposiciones legales de acuerdo con la interpretación que le ha dado esta Sala y no de acuerdo con su criterio, pues es inadmisibles que sus fallos puedan ser discutidos y menos desobedecidos, precisamente por aquellos que más que nadie están en el deber de cumplir y hacer cumplirlos".

En cuanto a los Procesos Contencioso Administrativos de Interpretación y de Apreciación de Validez, es abundante la jurisprudencia sentada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la que se ha expresado la naturaleza o razón de ser cada uno de esos Procesos, la diferencia existente entre ellos, sus elementos característicos, así como los presupuestos para su admisibilidad. De dichos pronunciamientos, podemos destacar los siguientes, en materia de Apreciación de Validez: 12 de julio de 1988, 21 de octubre de 1991 y de 6 de febrero de 1996; en cuanto a Procesos de Interpretación, los de: 25 de abril de 1995, 15 de mayo de 1995, 7 de agosto de 1995 y de 28 de enero de 1997.

Esperando haber absuelto sus interrogantes, nos despedimos atentamente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/7/hf.