

# EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PANAMEÑA

Abilio Abel BATISTA DOMÍNGUEZ\*

El destino de la democracia moderna depende en una gran medida de una organización sistemática de todas estas instituciones de control. La democracia sin control no puede durar. Si se excluye esta autolimitación que representa el principio de legalidad, la democracia se disolverá en sí misma.

Hans KELSEN, *La democracia*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El control de la legalidad*. III. *Antecedentes del contencioso de interpretación*. IV. *Concepto de contencioso de interpretación*. V. *Naturaleza jurídica*. VI. *Presupuestos o requisitos procesales para la admisión del contencioso de interpretación*. VII. *Requisitos del escrito de solicitud de interpretación*. VIII. *Procedimiento ante la Sala Contencioso-Administrativa*.

## I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de nuestros países está directamente relacionado con los adecuados controles que se ejerzan sobre la administración pública, los cuales son de diversos órdenes, tomando en cuenta cada uno de los órganos del Estado y de las funciones que les son propias.

\* Secretario de Asuntos Legales de la Procuraduría General de la República de Panamá; profesor de Derecho público en las Universidades del Istmo y Latinoamericana de Ciencia y Tecnología, ULACIT; aabelbatista@hotmail.com.

Entre estos tipos de controles tenemos el jurisdiccional, cuya competencia está atribuida al Órgano Judicial y que puede clasificarse en el control constitucional, que estudia la verificación o adecuación de las leyes y otros actos jurídicos a la Constitución y, por otro lado, el control de legalidad que intenta resolver las controversias entre los particulares y el Estado, a fin de anular, revocar o modificar sus actuaciones.

Dentro de estos mecanismos de control y respecto a las acciones contencioso administrativas que se reconocen en la normativa panameña, se encuentra el contencioso de interpretación prejudicial, el cual constituye un mecanismo de control preventivo de la legalidad de la administración pública y que será objeto de estudio en esta ponencia.

## II. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD

El acto administrativo tiene una relación directa con el surgimiento de las instituciones jurídicas del Estado moderno, es decir, al Estado de derecho y ligado a los principios de legalidad, división de los poderes y control de la actividad administrativa, de los cuales se desprende como una consecuencia lógica e inmediata.<sup>1</sup>

En este orden de ideas, tenemos que el desarrollo de las actuaciones de la administración (actos administrativos) debe estar sujeto al ordenamiento jurídico, es decir, que sus actuaciones no deben ser contrarias a la Constitución ni a la ley. De allí, el origen del principio de que el funcionario público sólo está facultado para hacer lo que la ley le autoriza, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba (artículo 18 de la Constitución política).

Así, Fiorini, al referirse a este principio nos dice que: “afirmar que la administración pública es una potestad esencialmente jurídica, no quiere decir que no pueda ser injusta, arbitraria y también despótica”,<sup>2</sup> por lo que es indispensable que el mismo Estado cree medios de control respecto de la administración, con el fin de evitar en lo posible que se viole aquel principio.<sup>3</sup>

1 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de derecho administrativo*, Universidad Externado de Colombia, t. II, p. 87.

2 Fiorini, Bartolomé, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones La Ley, 1968, t. I, p. 225.

3 Rodríguez, Libardo, *Derecho administrativo general y colombiano*, 9a. ed., Santa Fe de Bogotá, Temis, 1996. p. 216.

El control de la legalidad se ejerce a través de mecanismos que van a permitir la conjunción de las prerrogativas que le otorga el derecho administrativo a la administración pública con la garantía de las libertades fundamentales y el respeto de los derechos de los administrados, que caracteriza a un Estado de derecho.<sup>4</sup>

Este control no sólo se aplica para sujetar a la administración pública a la ley, sino también, para corregir los agravios cometidos en contra de los derechos subjetivos de los particulares por medio de un acto administrativo ilegal. Por lo tanto, el control de la ley constituye la garantía más efectiva que tienen los hombres frente a la arbitrariedad gubernamental. La ley somete y sujeta a la autoridad a realizar sólo lo que ella expresamente le autoriza.<sup>5</sup>

El artículo 206 de la Constitución política le atribuye el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa a la Corte Suprema de Justicia, quien a tal fin y con la audiencia del procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones de reemplazo de las impugnadas y *pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo* o de su valor legal.

En nuestro país, el control de la legalidad lo ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de: 1) La acción de nulidad, 2) La acción de plena jurisdicción, 3) *El contencioso de interpretación*, 4) El contencioso de apreciación de validez, 5) El contencioso de protección de los derechos humanos y 6) La consulta y advertencia de ilegalidad.

Como se observa de lo que llevamos dicho, la figura jurídica que estudiamos está ubicada dentro de estos mecanismos de control que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, entre los llamados contenciosos de declaración, en los que el Tribunal Contencioso, ante la existencia de una falta de certeza, se pronuncia sobre el sentido o alcance de un acto administrativo.

Sobre la naturaleza declarativa de la petición de interpretación, nuestro máximo tribunal contencioso administrativo, sostuvo lo siguiente:

4 Rodríguez Santos, Carlos Manuel, *Manual de derecho administrativo*, Santa Fe de Bogota, Ediciones Librería del Profesional, 1998, p. 54.

5 Molino Mola, Edgardo, "El control jurisdiccional de la administración en los Estados centroamericanos. El caso de Panamá", *Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1999, p. 211.

En cuanto a la petición de interpretación, no cabe duda que está ante una pretensión declarativa. El tratadista Jaime Guasp ha señalado “que cuando lo que se solicita del órgano competente es la simple declaración de una situación jurídica que existía con anterioridad a la decisión buscando su sola certeza la pretensión recibe el nombre de declarativa” y agrega que la “petición de la parte que la constituye tiende a la mera constatación, fijación o expresión judicial de una situación jurídica ya existente...”. Sobre este mismo tema Eduardo Couture señala que “son sentencias declarativas o de mera declaración aquellas que tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho...”.<sup>6</sup>

Tenemos, pues, que por regla general, todos los actos administrativos de la administración pública están sometidos al control de la legalidad como fundamento esencial del Estado de derecho, entre cuyos mecanismos de control figura el contencioso de interpretación prejudicial, como colaborador a la salvaguardia preventiva del principio de legalidad, mediante la correcta explicación o aclaración del sentido de un acto administrativo oscuro o dudoso.

Importa también no advertir, destaca Gordillo, que las arbitrariedades administrativas no controladas judicialmente en tiempo oportuno, *son el caldo de cultivo de la corrupción* que la Convención Interamericana Contra la Corrupción manda prevenir y no consumir, y del déficit fiscal, que la comunidad internacional exige controlar.<sup>7</sup>

Es así que un correcto diseño de las instituciones reguladoras de la voluntad administrativa para prevenir conductas corruptas, pueden ayudar a corregir tanto la arbitrariedad como la desviación de poder, en la medida en que ayuda a detectar eventuales causas de nulidad de los actos administrativos.<sup>8</sup>

La correcta aplicación de un acto administrativo contribuye a que la administración no lesione los derechos e intereses de los particulares, por lo que frente a la ejecución de un acto administrativo, cuyo contenido no es claro, resulta de gran ayuda recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con el objeto de pedir que se interprete la voluntad de

6 Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, Resolución del 7 de agosto de 1995, R. J. agosto, p. 428.

7 Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999, p. 6.

8 Ricardo Rivero Ortega, “Instituciones jurídico-administrativas y prevención de la corrupción”, *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca, Ratio Legis, 2000, p. 42.

la administración externada en un acto administrativo antes de ejecutarla y provocar la violación de la ley y los derechos de los administrados, por lo que se considera al contencioso de interpretación prejudicial como un medio preventivo del control de la legalidad, lo cual contribuye al desarrollo de una administración pública eficiente.

### III. ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN

Debemos iniciar este apartado, señalando que el contencioso de interpretación que regula nuestro derecho positivo, tiene su origen en el derecho francés, específicamente en el Consejo de Estado, y su finalidad es la de contribuir con el control preventivo de la legalidad.<sup>9</sup>

Una de las piezas claves de la administración contemporánea, debida al genio napoleónico, es el Consejo de Estado, que nace en Francia con la Constitución del año VIII. Esta institución tuvo un éxito inmediato a lo largo del siglo XIX en los países europeos continentales que importan esa figura, tales como España, Italia y Bélgica; en la actualidad, su generalización puede decirse que se ha realizado a escala mundial por cuanto modelos similares de Consejo de Estado se dan en otros continentes y en países como Japón y Colombia.<sup>10</sup>

Su origen en el sistema francés se fundamentó principalmente, en la teoría de separación de poderes de las autoridades administrativas y judiciales.<sup>11</sup> Sin embargo, en sus inicios, este principio no se aplicó de manera plena, dándole preeminencia a la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la judicial, ya que se consideraba que la solución de los litigios en que están implicados el poder ejecutivo y sus agentes no podía ser confiado a los tribunales, pues, de lo contrario, el poder ejecutivo

<sup>9</sup> Es importante destacar que, si bien es cierto nuestro sistema jurídico en materia contencioso administrativa se inspiró directamente en Colombia es de tradición francesa, ya que el sistema colombiano, es consabido que se fundamenta netamente en Francia.

<sup>10</sup> Parada, Ramón, *Derecho administrativo, organización y empleo público*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, t. II, p. 364.

<sup>11</sup> Georges Vedel, refiriéndose a la separación de las autoridades administrativas y judiciales, que ya constituía un dogma entre los escritores políticos franceses de finales del siglo XVIII, apunta que en su origen, bajo la Revolución, este principio implicaba que los procesos administrativos debían ser juzgados por la propia administración en la persona del jefe del Ejecutivo. Pero la especialización del Consejo de Estado en la preparación de las decisiones contenciosas del jefe del ejecutivo desembocó en la creación de una jurisdicción especializada en estos procesos: la jurisdicción administrativa. *Cfr.* Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 44.

quedaría subordinado al poder judicial, lo que explica quizás, el por qué de la existencia del contencioso de interpretación, en el sentido de que se le resta poder a la jurisdicción judicial en el ejercicio de sus funciones, al no permitírsele que interprete los actos administrativos aun cuando guarden relación con un caso que es de su legítimo conocimiento.<sup>12</sup>

A pesar de lo anterior, el principio de separación de las autoridades administrativas de las judiciales ha evolucionado permitiendo que el conocimiento de los asuntos administrativos se comparta entre ambas jurisdicciones.<sup>13</sup>

Ciertamente, el Consejo de Estado francés, siendo un órgano de la administración, actuando como administrador, se convierte en un verdadero rector de la actividad y hasta de la legislación administrativa del Estado francés. Expresa su parecer sobre los proyectos de leyes que el gobierno presenta al parlamento; su opinión es necesaria en materia de reglamentos y ciertos decretos; dictamina en consultas que le formulan los ministros, a veces en forma obligatoria,<sup>14</sup> por lo que éste, antes de ejecutar funciones netamente jurisdiccionales, tenía como tarea la de aconsejar y asesorar al poder ejecutivo para resolver las dificultades que pudiesen existir en materia administrativa.<sup>15</sup>

En lo atinente al alcance de la función consultiva del Consejo de Estado francés, el mismo da un consejo, en el sentido jurídico del término, es decir, emite una opinión calificada sobre el proyecto sometido, sus diversas consecuencias e implicaciones, propone eventualmente modificaciones de redacción y, en las cuestiones planteadas, propone elementos de solución de los problemas suscitados. Su intervención se sitúa, pues, no sólo en el plano de las apreciaciones de legalidad, es decir, de puro derecho, sino también, en el plano de apreciaciones de oportunidad. La misión consultiva del Consejo de Estado es enfocada muy ampliamente.<sup>16</sup>

Puede señalarse que el Consejo de Estado francés, por reunir el más alto nivel de la función consultiva con la última instancia de la función

12 Alcedo Velarde, María, *El contencioso de interpretación en la legislación panameña*, Universidad de Panamá, 1991, p. 91.

13 Vedel, Georges, *op. cit.*, nota 11, p.111.

14 Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Martín Bianchi Altuna, 1959, t. II, p. 456.

15 Moderne, Franck, "Origen y evolución de la jurisdicción administrativa en Francia", *Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina*, *cit.*, nota 5, p. 32.

16 Citado por Penagos, Gustavo, *El Consejo de Estado de Francia, origen del derecho administrativo en el mundo*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1993, p. 119.

jurisdiccional administrativa, que ejerce con acrisolada independencia, por la calidad de los cuerpos de funcionarios que lo integran, por el peso de unas tradiciones centenarias de estudio y pasión por los asuntos públicos, ha sido el gran cerebro de la administración francesa, sobre los cuales se ha levantado la estructura del derecho administrativo. No resulta extraño que los legisladores de otros países han incorporado esta institución a su sistema de derecho público.<sup>17</sup>

Observamos entonces que el Consejo de Estado francés en sus inicios, tuvo un rol consultivo no sólo de los proyectos de textos, leyes y decretos, sino también, de las dificultades de orden jurídico o administrativo,<sup>18</sup> lo cual influyó en los países hispanoamericanos, entre ellos Panamá, con el reconocimiento en la jurisdicción contenciosa administrativa del contencioso de interpretación y apreciación de validez.

#### IV. CONCEPTO DE CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN

En lo atinente al concepto contencioso administrativo de interpretación, podemos señalar que la finalidad que se persigue con el mismo, no es coincidente con la definición individual de los conceptos que lo componen, ya que no está fundamentado en un litigio o controversia. Fiorini concluye que la frase es difícil de intuir a través de las palabras que la componen. La mencionada expresión adjetiva está compuesta: de “contencioso”, que significa propio de contienda o lidia (cuando comenzó a utilizarse en Francia se la entendía como “litigio”) y de “administrativo” que alude a la materia objeto del litigio. Es decir que, con la reunión de ambas palabras se expresaba, originariamente, la idea de “litigio administrativo”. Con dicha locución se quería designar la actividad litigiosa sobre actos administrativos que formaban parte de la administración pública.<sup>19</sup>

Por consiguiente, lo contencioso administrativo es el conjunto de contiendas jurídicas de las administraciones públicas entre sí o con los administrados, ante los jueces.<sup>20</sup>

En tanto, el concepto *interpretación* es definido como acción o efecto de interpretar, esto es, declaración, explicación o aclaración del senti-

17 Parada, Ramón, *op. cit.*, nota 10, p. 367.

18 Penagos, Gustavo, *op. cit.*, nota 16, p. 132.

19 Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Buenos Aires, Astrea, 1981, p. 144.

20 Luna Benítez, Luis Alberto, *Lo contencioso administrativo*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1981, p. 19.

do de una cosa o de un texto incompleto, oscuro o dudoso.<sup>21</sup> En otros términos, Karl Larenz explica que interpretar es un hacer mediador por el cual el intérprete comprende el sentido de un texto que se le ha convertido en problemático.<sup>22</sup>

El constitucionalista César Quintero considera que la interpretación jurídica es la actividad intelectual mediante la cual, alguien adscribe un significado o sentido específico a normas o actos de la vida social creadoras del ordenamiento coercitivo del Estado, y agrega que, ésta se refiere a las diferentes ramas del derecho público, privado, social y cualquier otro. Abarca, asimismo, toda graduación jurídica, es decir, normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como *actos* jurisdiccionales, *administrativos* y, en general, toda clase de actos jurídicos de carácter público o privado, ya sean generales o bien individualizados.<sup>23</sup>

En definitiva, interpretar es descubrir, desentrañar, precisar, mostrar el sentido correspondiente a cierto sustrato;<sup>24</sup> interpretar una decisión es darle un sentido,<sup>25</sup> sobre todo si se presenta oscura, ambigua o poco clara.

Analizados en su conjunto estos conceptos, tenemos que el contencioso de interpretación es una vía jurídica a través de la cual una autoridad encargada de aplicar un acto administrativo de sentido oscuro o ambiguo, solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que fije la recta interpretación del acto, explicando a la Sala las dificultades de interpretación que el acto plantea.<sup>26</sup>

Por su parte, Rafael Entrena Cuesta, define el contencioso administrativo de interpretación como la vía jurídica que permite obtener de un tribunal competente para ejercer la jurisdicción contencioso-administrativa, la recta interpretación de un acto administrativo, que constituye parte importante o central para decidir un negocio jurídico que se ventila ante un

21 Cabanellas de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Heliasta, 1998, p. 210.

22 Citado por Hoyos, Arturo, *La interpretación constitucional*, Santa Fe de Bogotá, Temis, 1998, p. 2.

23 Quintero, César, “Método y técnica de interpretación”, *Interpretación constitucional*, Santa Fe de Bogotá, Mizrachi & Pujol, 1999, colección de Autores, p. 14.

24 Linares, Juan Francisco, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 2000, p. 45.

25 Vedel, Georges, *op. cit.*, nota 11, p. 383.

26 Sanjur, Olmedo, “Los contenciosos de interpretación y apreciación de validez y su relación con el proceso civil”, en Fábrega, Jorge (comp.), *Estudios procesales*, 1990, t. III, p. 321.



tribunal judicial;<sup>27</sup> y Rafael Bielsa, considera que el contencioso de interpretación lo constituye el conjunto de reglas mediante las cuales se puede solicitar y obtener de la autoridad competente, la interpretación de actos administrativos.<sup>28</sup>

Para la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, el proceso contencioso de interpretación, es como 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.<sup>29</sup>

De los conceptos que nos brindan los citados autores y la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, podemos definir el contencioso de interpretación, como una vía o mecanismo jurídico por medio del cual la autoridad que administra justicia o la autoridad administrativa encargada de la ejecución o aplicación de un acto administrativo, solicitan a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se pronuncie sobre el recto sentido y alcance de un acto administrativo de sentido oscuro, ambiguo o confuso.

## V. NATURALEZA JURÍDICA

Uno de los aspectos que involucran al contencioso de interpretación y en el que no hay coincidencia entre los autores, se refiere a su naturaleza jurídica. Así, se habla indistintamente del contencioso administrativo de interpretación como acción, recurso y vía, pero para no perder nuestro objetivo en este trabajo, nos limitaremos a referirnos, de manera breve, a cada uno de ellos, concluyendo con la que consideramos su verdadera naturaleza jurídica.

El derecho subjetivo de carácter público que tiene toda persona de concurrir a la jurisdicción para reclamar la satisfacción de una pretensión mediante un proceso, es la acción.

27 Citado por Olmedo Sanjur, "Algunos comentarios sobre el contencioso de interpretación en Panamá", *Revista Lex*, núm. 2, 1973, p. 66.

28 Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, 6a. ed., Buenos Aires, Editores La Ley, t. V, p. 136.

29 Resolución del 3 de agosto de 1993, Sala Tercera de La Corte Suprema de Justicia, Registro Judicial de agosto de 1993, p. 164.

La acción, según opinión de Eduardo Couture, viene a ser así, como en último término, el sustituto civilizado de la venganza. En su configuración actual, ese sustituto civilizado de la venganza, consiste en un poder jurídico de acudir al tribunal pidiendo algo en contra del demandado.<sup>30</sup> En tanto que, para Chiovenda la acción es el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley.<sup>31</sup>

Luego de analizar las definiciones que nos brindan estos connotados autores, podemos establecer las diferencias elementales que existen entre la acción y el contencioso de interpretación. Veamos:

- a) Con la acción se busca la declaración sobre una determinada pretensión, mientras que con el contencioso de interpretación se plantea una petición fundamentada en la ambigüedad de un acto administrativo.
- b) La acción pertenece a todos los sujetos de derecho, mientras que el contencioso de interpretación, sólo puede ser utilizado por determinados funcionarios públicos que deben aplicar o resolver, con base en un acto administrativo, una situación jurídica planteada.
- c) Con el ejercicio de la acción se busca una declaración sobre una determinada pretensión, en tanto que, en el contencioso de interpretación no existe realmente una pretensión, sino una solicitud originada por un acto administrativo de sentido ambiguo u oscuro.

Por las diferencias evidenciadas, opinamos que el contencioso administrativo de interpretación prejudicial no es una acción, como lo han planteado algunos administrativistas.

Por otra parte, tenemos que al contencioso administrativo de interpretación también se le ha asimilado a un recurso. Sin embargo, al analizar su finalidad, opinamos que el mismo no puede equipararse con un recurso por el cual, la parte agraviada por una resolución judicial, que estima injusta o ilegal, la ataca, para provocar su eliminación o un nuevo examen de la cuestión resuelta y obtener otro pronunciamiento que le sea favorable.<sup>32</sup>

30 Couture, Eduardo, *Introducción al estudio del proceso civil*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1987, p. 17.

31 Chiovenda, Guiseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1963, p. 125.

32 Jorge Claría Olmedo, *Derecho procesal*, Argentina, Depalma, 1983, t. II, p. 278.

En materia administrativa, se define el recurso como un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener en sede administrativa, su reforma o extinción.<sup>33</sup> El recurso es el que pone en marcha el mecanismo contencioso; es la voluntad de obtener del juez, el restablecimiento de la situación jurídica que la decisión desconoció o la reparación de un perjuicio imputable a la acción administrativa lo que lleva al justiciable a acudir al juez.<sup>34</sup>

El artículo 201, numeral 84 de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general panameño, define *recurso* como el acto de impugnación formal a través del cual se ataca, contradice o refuta, por escrito, una actuación o decisión de la autoridad encargada de resolver el proceso administrativo.

Por tanto, los recursos son medios de impugnación tendientes a desvirtuar las razones que fundamentan el pronunciamiento desfavorable del funcionario judicial en procura de asegurar el más diáfano ejercicio de la función jurisdiccional.<sup>35</sup>

Como se infiere de estas definiciones, no puede concebirse el contencioso de interpretación como un recurso, pues, el mismo no tiene una finalidad impugnativa, sino consultiva sobre el alcance o sentido de un acto administrativo, por tanto, el contencioso de interpretación no es un recurso ni una acción.

Establecidas las razones técnico jurídicas, por las cuales el contencioso de interpretación no se equipara a una acción ni a un recurso, podemos concluir al igual que los estudiosos de la materia, que el mismo es una *vía de consulta o cauce jurídico*, a través del cual un funcionario público, de los que señala la ley, puede tener acceso a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en solicitud para que ésta fije la recta y apropiada interpretación de un acto administrativo que debe aplicar para resolver un proceso o que debe cumplir, pero cuya labor se dificulta debido a que las disposiciones jurídicas que contiene plantean problemas de interpretación.<sup>36</sup>

Recapitulando, el contencioso de interpretación no se encuadra como un medio de impugnación o como una acción, sino como una *vía o me-*

33 Marienhoff, Miguel, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1966, p. 640.

34 Rivero, Jean, “El administrado frente al control contencioso de la administración”, en *Historia y perspectivas...*, *op. cit.*, nota 5.

35 Solano Sierra, Jairo Enrique, *Los recursos procesales*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1996, p.4.

36 Sanjur, Olmedo, “Los contenciosos...”, *op. cit.*, nota 27, p. 321.

*dio de consulta* que la autoridad judicial o administrativa formula a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia antes de resolver una causa o aplicar un acto administrativo cuyo contenido no es claro; sin embargo, observamos que en la práctica se utilizan indistintamente los conceptos recursos, acción y vía para referirse a esta institución jurídica.

## VI. PRESUPUESTOS O REQUISITOS PROCESALES PARA LA ADMISIÓN DEL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN

Para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia admita la solicitud de interpretación, la autoridad jurisdiccional encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, debe cumplir con una serie de presupuestos para que sea viable su admisión.

Cuando se habla de presupuesto procesal debe entenderse que es algo que debe darse antes del proceso. Veamos cuáles son estos presupuestos de admisibilidad que se requieren para que sea admitida una petición de interpretación prejudicial.

### *1. La solicitud debe ser formulada por una autoridad judicial o por administrativa que debe cumplir el acto*

El primer requisito o presupuesto que debe cumplirse para la viabilidad de una consulta de interpretación se refiere a la calidad de la persona que formula dicha solicitud, pues sólo puede ser presentada por una autoridad judicial o una autoridad administrativa encargada de su ejecución, lo que excluye que los administrados o particulares puedan hacer uso de este medio de consulta.

Quienes han estudiado esta institución jurídica, han esbozado planteamientos muy interesantes en cuanto a la conveniencia de permitir que los particulares, bajo ciertas condiciones especiales, puedan utilizar esta vía con el objeto de proteger o hacer efectivo sus derechos contenidos en un acto administrativo.

Es importante destacar que el acto sujeto de una interpretación, debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar de qué órgano provenga, es decir, el ejecutivo, legislativo o judicial.

A pesar que la ley sólo otorga legitimación al funcionario judicial o administrativo que debe ejecutar al acto administrativo para presentar so-

licitudes de interpretación, somos de la opinión que nada impide que un particular que pueda verse afectado con la ejecución de un acto administrativo, le proponga a la autoridad administrativa o judicial, que formule una petición a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para obtener el verdadero sentido y alcance del acto administrativo que puede lesionar sus intereses.

La jurisprudencia de la Sala Tercera nos revela que son las autoridades administrativas las que en desarrollo de su función ejecutiva, formulan solicitudes de interpretación prejudicial, siendo contados los casos en donde las autoridades jurisdiccionales presentan dicha solicitud, a pesar de que la ley reconoce a esta categoría de funcionarios para que solicite la interpretación de un acto administrativo.

Cuando la norma se refiere a autoridad judicial encargada de decidir un proceso, debemos entender que se refiere a todas aquellas autoridades encargadas de administrar justicia en distintas jurisdicciones como por ejemplo, la marítima, laboral, civil y otras.

Desde este punto de vista, coincidimos con el profesor Olmedo Sanjur, en el sentido de que las principales causas que contribuyen a que estas autoridades judiciales no utilicen el contencioso de interpretación se debe, en gran medida, a las escasas ocasiones en las que éstas deben aplicar actos administrativos de sentido oscuro o incierto para resolver un proceso del que conocen y al desconocimiento de tales funcionarios sobre la existencia de esta vía o mecanismo de consulta.

La otra situación que consideramos, explica las causas por las cuales las autoridades jurisdiccionales no recurren al contencioso de interpretación tiene que ver con el principio de que *el juez de la acción es juez de la excepción*, lo que se traduce en el hecho de que el juez está facultado para resolver todas las cuestiones accesorias o incidentales que se originen en un proceso que es de su conocimiento, pese a que sea una materia jurídica que no corresponda a su competencia (en este caso de naturaleza administrativa), con lo que se evita que el proceso se paralice y prolongue debido a estas situaciones particulares que surgen en el proceso, que colisionan con los principios de concentración y economía procesal.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Geoges Vedel, al referirse al problema que generan las cuestiones prejudiciales, sostiene que en general, a nuestro derecho procesal –francés– le repugna admitir esta segunda solución, que alarga el proceso, y tiende a reconocer al juez que conoce de la cuestión principal el derecho de resolver el conjunto de cuestiones necesarias a la solu-

En definitiva, todas las situaciones que impliquen la suspensión del proceso, chocan con el principio de economía procesal, entre las que se encuentran las cuestiones prejudiciales.

### *Poder de postulación procesal*

Para formular una petición de interpretación ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se exige que la misma sea formulada por un abogado con fundamento en los artículos 619 del Código Judicial que dispone que todo el que haya de comparecer al proceso, deberá hacerlo por conducto de apoderado judicial constituido con arreglo a las formalidades y requisitos legales y en el artículo 56 de la Ley 135 de 1943 que establece que para gestionar en negocios contencioso-administrativos se requieren los mismos requisitos y condiciones que para el ejercicio de la abogacía.

No obstante lo anterior, pensamos que lo recomendable sería que en el caso de que sea un funcionario judicial el que eleva la petición de interpretación de un acto administrativo, la pueda presentar directamente, sin la asistencia de un abogado, tal como se presenta en el caso de las consultas de constitucionalidad que se formulan de oficio, pues en éstas, gozan de legitimación activa todos los funcionarios que administran justicia.

En el supuesto de que se trate de funcionarios administrativos, sí creemos conveniente que los mismos soliciten asistencia de un abogado por el carácter técnico jurídico que dicha petición conlleva, siempre que éste no sea un profesional del derecho.<sup>38</sup>

## *2. La petición de interpretación sólo puede referirse a actos administrativos*

El segundo requisito o presupuesto que exige el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial, para la admisión de una petición de interpreta-

ción del litigio. Este se resume en el adagio: *el juez de la acción es el juez de la excepción*. Cfr. *op. cit.*, nota 11, p. 112.

<sup>38</sup> Cabe destacar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha admitido demandas contencioso-administrativas de interpretación prejudicial formuladas directamente por el procurador general de la Nación, sin que éste otorgara poder a un abogado para que formulara dicha petición. Cfr. Resolución del 31 de mayo de 1999.

ción, es que el objeto de la interpretación debe recaer sobre un acto administrativo.

De manera preliminar, definimos el acto administrativo como la declaración de voluntad de la administración pública, en el ejercicio de una función administrativa que produce efectos jurídicos.

Sobre esta categoría de actos es que se puede solicitar una petición de interpretación a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, no es admisible, en vías de ejemplo, formular una solicitud de interpretación de una resolución judicial o de actos que no deciden ni crean una situación jurídica.

De lo anterior, se infiere que si la manifestación de quien ejerce funciones administrativas no es decisoria, no está llamada a producir efectos en el mundo jurídico. Podría ser entonces un acto de la administración, pero no un acto administrativo, y en consecuencia no es controlable.<sup>39</sup>

En este mismo sentido, ha dicho la Sala Tercera que mediante el contencioso de interpretación, sólo se permite la interpretación de actos administrativos y no, de normas legales.

Queda claro, pues, que el contencioso de interpretación sólo puede formularse para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre el sentido y alcance de un acto administrativo, ya sea de carácter general o particular.

### *3. La petición debe ser formulada para que se establezca el sentido y alcance de un acto administrativo*

Uno de los presupuestos que mayor discusión origina tiene que ver con lo que se solicita mediante esta petición, es decir, la autoridad judicial o administrativa debe pedir que la Sala Tercera se pronuncie sobre el verdadero sentido y alcance de un acto administrativo, por lo que no es viable formular esta petición contra actos claros, diáfanos, transparentes, que no se prestan a más de una interpretación o que no pueden dar lugar a dudas.

Cuando hablamos del sentido de un acto administrativo, tenemos que el mismo se refiere a la significación cabal declarada por la administración pública. En este sentido, tenemos que el acto que se solicita interpretar debe ser difícil de explicarse o interpretarse o que se preste a más de una interpretación.

39 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *op. cit.*, nota 1, p. 131.

En lo que se refiere al alcance del acto administrativo, tenemos que la petición de interpretación puede ser encaminada a solicitar al Tribunal para que se pronuncie sobre un acto que a pesar de ser de un contenido claro, se tenga duda respecto a su alcance, es decir, hasta dónde llegaran sus efectos.

En conclusión, el funcionario judicial encargado de decidir un proceso en base a un acto administrativo o el administrativo encargado de su ejecución, pueden formular una petición de interpretación para que el Tribunal se pronuncie sobre el sentido y alcance de un acto administrativo de contenido oscuro o ambiguo que debe ser ejecutado o aplicado.

4. *La solicitud debe ser requerida por la autoridad, antes de resolver el fondo del negocio o ejecutar el acto administrativo —cuestión prejudicial—*

El numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial se refiere al contencioso de interpretación como una cuestión prejudicial, por lo que dicha solicitud sólo podrá ser requerida por la autoridad antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto administrativo.

Lo anterior nos exige referirnos al concepto de cuestión prejudicial, el cual fue incorporado al concepto de contencioso de interpretación en la Constitución Política de 1946, específicamente, en el inciso cuarto del artículo 252, en el que se establecían las atribuciones del Tribunal Contencioso Administrativo, señalando que era competencia de éste, pronunciar-se prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo.

El principio de la separación de poderes y la repartición de competencias entre las jurisdicciones administrativas y jurisdiccionales, propició el origen a las denominadas cuestiones prejudiciales.

Por cuestión, se entiende la pregunta hecha o propuesta para averiguar la verdad de algo controvertido, dudoso o discutible; en tanto que, prejudicial del latín *prae iudicium*, antes del juicio, se refiere al punto previo a éste en alguna jurisdicción.<sup>40</sup> Son cuestiones prejudiciales, aquellas que pueden tener influjo en la decisión de un proceso que se tramita ante un orden jurisdiccional, pero cuyo conocimiento corresponde a un orden jurisdiccional distinto.<sup>41</sup>

40 Cabanellas de Torres, Guillermo, *op. cit.*, nota 21, p.103.

41 González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, Bogotá, Temis, 1985, p. 68.



Para que exista una cuestión prejudicial es necesario que se presente una dificultad seria y pertinente que origine una duda respecto a una situación jurídica y que la respuesta a dicha cuestión sea imperiosa para decidir el asunto. Por “cuestión” sostiene Laferrière, cabe entender una dificultad real, suscitada por las partes o espontáneamente reconocida por el juez, y de naturaleza tal como para hacer nacer una duda.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, tenemos que la cuestión prejudicial planteada debe ser importante para que la autoridad judicial o administrativa suspenda la aplicación o ejecución del acto administrativo,<sup>43</sup> para no desnaturalizar el concepto de las cuestiones prejudiciales y evitar el abuso que en alguna época y con fines claramente dilatorios de la actuación se dio.<sup>44</sup>

Para concluir con lo que se refiere a la cuestión prejudicial, debemos señalar que, cuando se propone una solicitud de interpretación prejudicial, no es viable pedir a la Corte Suprema de Justicia la adopción de medidas cautelares para suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo, pues la presentación de dicha solicitud conlleva la suspensión de pleno derecho en la aplicación o ejecución del acto administrativo en referencia.

A pesar de que somos partidarios de la ampliación de las medidas cautelares, pues no todas las situaciones pueden ser adecuadamente tuteladas mediante la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo,<sup>45</sup> con el fin de fortalecer el Estado de derecho,<sup>46</sup> opinamos que en esta clase de proceso no es aplicable esta medida cautelar, pues el mismo tiene como presupuesto elemental que el funcionario judicial o administrativo, una vez que eleva la solicitud de interpretación, debe abstenerse de ejecutar el acto por no estar seguro de su contenido debido a su oscuridad o ambigüedad y esperar la recta interpretación del mismo por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

42 Citado por Mairal, Héctor A., *Control judicial de la administración pública*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. II, p. 727.

43 Georges Vedel, plantea que solo existe cuestión prejudicial cuando la dificultad presentada es seria y pertinente, pues el juez del orden judicial solo está obligado a considerar las cuestiones prejudiciales serias que presentan un mínimo de verosimilitud, pues, en caso contrario, se prestaría a las maniobras dilatorias de las partes, ansiosas de retardar la solución del proceso. *Cfr. op. cit.*, nota 11, p. 114.

44 López Blanco, Hernán Fabio, *Derecho procesal civil colombiano, parte general*, 7a. ed., Santa Fe de Bogotá, Dufre Editores, 1997, t. I, p.937.

45 Única medida existente en la jurisdicción contencioso administrativa panameña.

46 *Estudios de derecho judicial. Claves para la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa*, Panamá, Escuela Judicial, 2000, pp. 13 y 30.

## VII. REQUISITOS DEL ESCRITO DE SOLICITUD DE INTERPRETACIÓN

El escrito por medio del cual un funcionario judicial o administrativo solicita la interpretación de un acto administrativo, debe ajustarse a las formalidades contenidas en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que le sean aplicables a este tipo de procesos. A continuación, veamos las exigencias que debe contener el escrito de formalización de la petición de interpretación.

### 1. *Presentación por escrito de la solicitud ante la Sala Tercera*

La presentación de la solicitud de interpretación genera un proceso cuya finalidad es la de establecer el correcto sentido y alcance de un acto administrativo que debe aplicarse o ejecutarse.

Al contencioso de interpretación se le aplica el artículo 34 de la Ley 33 de 1946, en la parte que guarda vigencia. En este sentido, dicha norma establece que la solicitud de interpretación debe ser formulada, *por escrito*, en el que se expongan los motivos que ha tenido la autoridad para pedirla, y al que deberá acompañar copia autenticada de dicho acto administrativo. Como se infiere de esta norma y a diferencia de la consulta que se formula ante la Procuraduría de la Administración, la misma debe constar, por escrito, ya que no puede ser formulada de otra manera como por ejemplo, de manera verbal o por medios electrónicos.

### 2. *Identificación del tipo de solicitud de interpretación prejudicial*

Es recomendable que desde el encabezado del libelo o memorial, se identifique el tipo de petición que se le formula, al igual que el acto administrativo que se solicita interpretar y la autoridad que lo expidió, con la finalidad de que no exista duda en cuanto al tipo de solicitud que se formula.

### 3. *Escrito dirigido al presidente de la Sala Tercera*

El escrito de formalización de la solicitud de interpretación será dirigido al presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo dispone el artículo 101 del Código Judicial.

Este es el primer requisito formal que debe satisfacerse al presentar una solicitud de interpretación a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal Contencioso Administrativo ha sido reiterativo al

resolver la admisibilidad de los distintos tipos de acciones contenciosas administrativas que se surten en esa jurisdicción, en el sentido de que el libelo debe ser dirigido al magistrado presidente de la Sala Tercera, pues dirigir el memorial de manera equivocada, sumado a la falta de otros requisitos, produce en consecuencia, la no admisión de la solicitud de conformidad con lo que establece el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

#### 4. *Exposición de los motivos que originan la solicitud de interpretación*

El artículo 34 de la Ley 33 de 1946, exige que en el escrito por medio del cual se solicita la interpretación del acto administrativo, se expongan los motivos que ha tenido la autoridad para requerirla.

En este sentido, tenemos que la autoridad judicial o administrativa, al momento de solicitar la interpretación de un acto administrativo que debe aplicar o ejecutar y que considere que es dudoso o ambiguo, así debe exponerlo a manera de motivos, es decir, que debe explicar cuáles son las razones o motivaciones que lo mueven a considerar que el acto en referencia es confuso, dudoso o que se presta a varias interpretaciones. Por tanto, todos los motivos adecuados para aclarar el alcance del acto que se pretende interpretar son admisibles.<sup>47</sup>

Éste es uno de los apartados del escrito de petición más importantes, pues se exige que quien solicita la interpretación exponga de manera clara y precisa los motivos que lo llevan a tal conclusión, es decir, a sostener que el acto administrativo es confuso o impreciso. De otra manera, la Sala Tercera, no admitirá dicha petición, si se trata de un acto administrativo claro, diáfano, no susceptible a más de una interpretación. Con la exigencia de este requisito, se logra evitar que dicha petición se utilice de manera deliberada para demorar la ejecución o aplicación del acto administrativo.

Cabe añadir que los motivos a los que hace referencia dicha disposición legal, no son los motivos de ilegalidad que recogía el artículo 26 de la Ley 135 de 1943, derogado por el artículo 206 de la Ley 38 de 2000, como la infracción literal de los preceptos legales, la falta de competencia o jurisdicción, el quebrantamiento de las formalidades legales o la desviación de poder; de lo que se trata es de exponer o puntualizar cuáles

<sup>47</sup> Vedel, Georges, *op. cit.*, nota 11, p. 383.

son las dudas sobre el contenido del acto y por qué es necesaria dicha interpretación.

Debe presentarse la situación especial en la que el funcionario o autoridad encargada de aplicar o ejecutar un acto administrativo, no esté claro hasta dónde llega su alcance o que considere que el acto se presta a varias interpretaciones para solicitar al Tribunal, la fijación del correcto sentido de un acto administrativo.

En este sentido, es recomendable exponer estos motivos de la misma manera que se plantean los hechos en una demanda ordinaria, de manera coherente y clara, permitiéndose exponer los antecedentes o circunstancias que han rodeado el acto administrativo, que logren brindar una visión clara y precisa de donde surge la confusión en la aplicación o ejecución de dicho acto.

Concluimos de lo anterior, que se hace necesario para cumplir con este requisito del escrito de petición de interpretación, que el funcionario judicial o administrativo señale cuáles son los puntos dudosos u oscuros que contiene el acto que consulta y que requieren que la Sala Tercera estudie, interprete o aclare antes de que el acto sea ejecutado o cumplido.

##### *5. Aportación de copia autenticada del acto que se solicita interpretar*

Para que una solicitud de interpretación sea admitida, se requiere que el funcionario judicial o administrativo que la formula, adjunte al memorial, una copia debidamente autenticada del acto administrativo que se solicita interpretar, ya que de otra forma no será admitida la petición de interpretación.

El cumplimiento de esta formalidad es indispensable para la admisión de la petición de interpretación, pues si no se acompaña la copia del acto administrativo que se pide interpretar, debidamente autenticado, la misma no será admitida.

Con relación a esta formalidad, debemos agregar que el acto administrativo que se solicita interpretar, debe estar debidamente individualizado y especificado para permitir que el Tribunal Contencioso Administrativo lo pueda interpretar y comparar con las normas legales que regulan la materia.

Se colige de lo anterior, que resulta obligante aportar junto con el escrito que sustenta la solicitud de interpretación, copia autenticada del ac-

to administrativo cuya interpretación prejudicial se solicita, a fin de que se le pueda dar curso a la demanda, de conformidad con lo que establece el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

## 6. Pruebas

Aún cuando se haya sostenido que en este tipo de procesos no es necesario aducir o practicar pruebas, a excepción de aquella que guarda relación con la existencia del acto administrativo que es objeto de interpretación,<sup>48</sup> lo cierto es que nuestro máximo Tribunal Contencioso Administrativo ha admitido pruebas que son presentadas por la autoridad que ha emitido el acto administrativo que se solicita interpretar y que guardan relación directa con su generación, a fin de que sirvan de orientación al Tribunal sobre los fundamentos que sirvieron de base para emitir dicho acto.<sup>49</sup>

En este sentido, debemos tener presente que se encuentra vigente el párrafo tercero del artículo 34 de la Ley 33 de 1946, que hace viable la posibilidad de que se practiquen pruebas en este tipo de proceso.

## VIII. PROCEDIMIENTO ANTE LA SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. Admisión de la solicitud

Una vez propuesta la petición de interpretación, le corresponde al Tribunal determinar la admisibilidad de dicha solicitud.

Si el escrito de solicitud de interpretación cumple con los presupuestos o requisitos procesales que exige la ley, a los cuales nos hemos referido en los apartados precedentes, es decir, que la solicitud sea presentada por una autoridad judicial o administrativa que debe cumplir el acto

48 Sanjur, Olmedo, “Los contenciosos...”, *op. cit.*, nota 26, p. 331.

49 A manera de ejemplo, tenemos que en la demanda contencioso administrativa de interpretación prejudicial que formuló el director de la Policía Técnica Judicial para que la Sala interpretara un acto administrativo emitido por el procurador general de la Nación en el que se ordenaba a esa institución la entrega de armas en su poder a la Armería Nacional, al corrésele traslado al procurador general para que contestara dicha demanda, éste aportó como prueba, copia autenticada de la inspección que realizó la Fiscalía Auxiliar y el Servicio de Protección Institucional a la Armería de la P. T. J. siendo la misma valorada en su oportunidad, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. *Cfr.* Sentencia del 22 de enero de 2000.

administrativo, con el objeto de que se establezca el sentido y alcance del mismo, y que se haga antes de resolver el fondo del negocio o ejecutar el acto (prejudicialmente), previo reparto del expediente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dictará una resolución, admitiendo, inadmitiendo u ordenando la corrección de la misma, según sea el caso.

## *2. Traslado a la autoridad que emitió el acto que se solicita interpretar*

Una vez que la Sala Tercera considera que el escrito de petición reúne los requisitos o presupuestos necesarios para solicitar la interpretación prejudicial de un acto administrativo, observamos que el Tribunal Contencioso Administrativo aplica lo normado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, en el sentido de requerir al funcionario que emitió el acto, que explique su conducta o las razones en que se fundamentó para emitir el acto cuya interpretación se solicita, para lo cual se le concede un término de 5 días.

En dicho término, el funcionario que dictó el acto administrativo debe explicar cuáles fueron las razones que lo llevaron a emitir dicha declaración que se solicita ser interpretada, lo cual contribuye a que el titular del poder jurisdiccional pueda determinar, de manera precisa, el verdadero sentido y alcance del acto administrativo que se requiere interpretar.

En la práctica, se observa que el funcionario que ha dictado el acto administrativo que es objeto de interpretación, aprovecha esta oportunidad para aportar y que sean de conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo, una serie de documentos en los que se ha fundamentado para el dictamen del mismo.

## *3. Traslado al procurador de la Administración*

Luego que el funcionario que dictó el acto administrativo haya emitido su criterio en torno a la solicitud de interpretación, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procede a correrle traslado al procurador de la Administración por el término de 5 días, para que según el artículo 57-A, adicionado por la Ley 33 de 1946, emita concepto sobre el caso o conteste la excepción propuesta.

En este sentido, le corresponderá a la Procuraduría de la Administración, exteriorizar su criterio en torno a la interpretación del acto

administrativo objeto del proceso, lo cual deberá hacer en interés de la ley, como lo señala el numeral 3 del artículo 5o. del Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración (Ley 38 del 31 de julio de 2000).

Debemos recordar que en este tipo de proceso, al contrario de lo que sucede en la demanda de plena jurisdicción en la que la Procuraduría de la Administración debe defender el acto acusado, su opinión debe ser lo más objetiva posible y encaminada a presentar la recta interpretación del acto administrativo en estudio.

#### 4. *Resolución interpretativa*

Una vez que la Procuraduría de la Administración, en interés de la ley, emite concepto y el expediente regresa a la Corte Suprema de Justicia, ésta entrará a resolver la solicitud de interpretación. Es importante advertir que una vez que el proceso se encuentre en estado de fallar, el Tribunal puede si lo estima necesario, dictar auto de mejor proveer, con el propósito de contar con elementos de juicios para decidir sobre la solicitud de interpretación<sup>50</sup> de conformidad con lo que establece el artículo 62 de la Ley 135 de 1943.

El término con que cuenta el Tribunal Contencioso Administrativo para dictar sentencia es de treinta días como se infiere de los artículos 518 y 519 del Código Judicial, sin embargo, en la práctica se observa que este término no se cumple con lo que en muchas ocasiones se frustra el objetivo de esta institución jurídica.

<sup>50</sup> En este sentido, tenemos la Resolución del 5 de septiembre de 2000, dictada en razón de la *demanda contencioso administrativa de interpretación prejudicial* propuesta por la Contraloría General de la República, en torno al acto administrativo suscrito por el presidente de la Asamblea Legislativa relacionada con el pago de prestaciones económicas a ese órgano del Estado, el Tribunal consideró pertinente solicitar a la señora ministra de la Presidencia y al Ministerio de Economía y Finanzas, remitieran información referente al aumento del salario de los ministros de Estado verificado en 1995, tales como: acto de gobierno mediante el cual se autorizó el aumento; vigencia de dicha actuación y la *Gaceta Oficial* donde fue promulgada o en su defecto, copia autenticada de dicha actuación administrativa, y agregó el Tribunal que dicho instrumento resultaba imprescindible para resolver la causa bajo estudio, en virtud de que, a juicio del Tribunal Contencioso Administrativo, el mismo constituía el acto del cual se derivan las prestaciones reclamadas por la Asamblea Legislativa por conducto de su presidente y que fue sometida a esa superioridad por la Contraloría General de la República, a efectos de determinar su viabilidad jurídica. *Cfr.* Registro Judicial de septiembre de 2000, p. 431.

Debe advertirse que al elevarse a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una solicitud de interpretación prejudicial de un acto administrativo, los efectos de dicho acto se suspenden hasta que la misma se pronuncie, pues el funcionario ha elevado la consulta por no comprender el significado o el alcance del acto administrativo que debe ejecutar o aplicar.

Una vez que esta superioridad exprese su interpretación sobre el verdadero sentido o alcance del acto administrativo que se solicita interpretar, el funcionario que elevó dicha solicitud, está obligado a aplicar o ejecutar el acto administrativo de conformidad con la interpretación que le brinde la Sala Tercera.

Lo anterior se sustenta en lo establecido en el artículo 203 de la Constitución Política que dispone que las decisiones emitidas por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de sus atribuciones son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la *Gaceta Oficial*.

En vista que el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política dispone que las sentencias que dicte la Sala Tercera deban publicarse en la *Gaceta Oficial*, se infiere entonces que dichas resoluciones tienen efectos generales y consecuentemente son oponibles a terceros.

Tratándose de actos administrativos individuales la interpretación del máximo Tribunal Contencioso-Administrativo sólo tendrá efectos sobre las partes y el tribunal que conoce la controversia (ejemplo: solicitud de interpretación de un acto administrativo dentro de un proceso por alza ilegal del canon de arrendamiento).

En lo atinente a la notificación de la decisión adoptada por la Sala Tercera en ocasión de la solicitud de interpretación, tenemos que técnicamente, en este tipo de procesos no existen partes, por lo que no es necesario notificar de esta decisión personalmente, a excepción del procurador de la Administración, por mandato de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 33 de 1946, que señala que todas las resoluciones en los juicios que se ventilen ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, deberán ser notificadas personalmente al procurador de la Administración, entre las cuales se encuentra la de ser notificado de la resolución que fija el verdadero sentido y alcance del acto administrativo que se solicita interpretar.

A pesar de que técnicamente, no se hable de partes en los procesos contencioso-administrativos de interpretación prejudicial, tenemos que dicha decisión debe comunicarse al funcionario que solicitó dicha interpretación, a quien debe remitírsele copia autenticada de la resolución,



para su ejecución y cumplimiento, tal como lo ordena el artículo 65 de la Ley 135 de 1943.

Esta decisión quedará ejecutoriada cinco días después de la notificación personal o una vez hecha la notificación por edicto, salvo que dentro del término respectivo, el funcionario que hizo la petición de interpretación solicite aclaración de los puntos oscuros de la parte resolutive o que se solicite alguna corrección, de conformidad con lo establece el artículo 64 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 40 de la Ley 33 de 1946.

Es indiscutible la relevancia del contencioso de interpretación prejudicial como mecanismo de control de la administración pública, ya que mediante su ejercicio se logra que la autoridad administrativa o jurisdiccional competente, aplique correctamente un acto administrativo cuyo sentido o alcance resulte oscuro o ambiguo, sin embargo, ésta es una de las figuras jurídicas que menos se utiliza en nuestro procedimiento contencioso administrativo por el desconocimiento y manejo de la misma. Con la recta interpretación del acto administrativo, se logra preservar la legalidad y por ende, la actuación de la administración pública, evitándose la lesión de los derechos de los particulares en defensa del Estado de derecho.

para su ejecución y cumplimiento, tal como lo ordena el artículo 65 de la Ley 135 de 1943.

Esta decisión quedará ejecutoriada cinco días después de la notificación personal o una vez hecha la notificación por edicto, salvo que dentro del término respectivo, el funcionario que hizo la petición de interpretación solicite aclaración de los puntos oscuros de la parte resolutive o que se solicite alguna corrección, de conformidad con lo establece el artículo 64 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 40 de la Ley 33 de 1946.

Es indiscutible la relevancia del contencioso de interpretación prejudicial como mecanismo de control de la administración pública, ya que mediante su ejercicio se logra que la autoridad administrativa o jurisdiccional competente, aplique correctamente un acto administrativo cuyo sentido o alcance resulte oscuro o ambiguo, sin embargo, ésta es una de las figuras jurídicas que menos se utiliza en nuestro procedimiento contencioso administrativo por el desconocimiento y manejo de la misma. Con la recta interpretación del acto administrativo, se logra preservar la legalidad y por ende, la actuación de la administración pública, evitándose la lesión de los derechos de los particulares en defensa del Estado de derecho.