

Panamá, 24 de agosto de 1999.

Arquitecto
RENE ELIAS PANIZA
Director de Obras y
Construcciones Municipales
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su atenta Nota N°-DOC 1200/172/99, fechada 4 de agosto de 1999, y recibida en este Despacho el día 5 del mismo año, mediante la cual nos solicita opinión respecto al pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en donde a través del Auto de once (11) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999) se SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos de la Resolución N° 69-97 de 4 de agosto de 1997, emitida por el Ministerio de Vivienda. Además, si se debe dejar sin efecto el Permiso de Construcción N° 163-99, y en caso afirmativo si se debe suspender la obra.

Sobre el particular, es importante informarle que esta Procuraduría de la Administración, tiene la función de servir de consejero y asesor jurídico, de los funcionarios de la Administración Pública, sin embargo, en cuanto a su solicitud debemos indicarle, que por mandato Constitucional, contenido en el artículo 203 de la Constitución Política en su último párrafo dispone que ¿las disposiciones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial¿

No obstante, por la importancia del tema consultado, en esta ocasión procedemos a contestarle en los siguientes términos.

En primera instancia, analicemos en qué consiste el concepto de ¿suspensión del acto administrativo¿. Podemos entender que, la suspensión del acto administrativo por parte de la Sala Tercera de la Corte, es una medida cautelar, que como tal tiene por propósito proteger, salvaguardar los derechos subjetivos y los intereses particulares del administrado como resultado de la firmeza del acto administrativo impugnado, así como también garantizar la integridad del orden jurídico y el principio de la separación de los poderes, ya sea que se ejercite la acción de Plena Jurisdicción o la de Nulidad. (MOLINO MOLA, Edgardo. Legislación Contencioso Administrativa Actualizada y Comentada, Con Notas, Referencias, Concordancias y Jurisprudencia. Primera Edición, Econo-Print, S.A., Panamá, República de Panamá, 1993. pág. 97.)

Al respecto, el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, sobre la suspensión provisional de un acto administrativo dice lo siguiente:

¿Artículo 73. El Tribunal de lo contencioso-administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, sí, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.¿

Vale destacar, que la norma bajo estudio, en reiteradas ocasiones ha sido objeto de pronunciamientos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Veamos el contenido medular del Auto de 27 de junio de 1991 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, específicamente los puntos 1 y 3.

¿1. La suspensión del acto administrativo impugnado: noción, efecto y carácter cautelar.

La medida cautelar conocida como la suspensión de un acto administrativo, prevista en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, consiste en la cesación temporal de los efectos del acto administrativo impugnado ordenada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. De esta forma cesa temporalmente la eficacia del acto administrativo.

La decisión de la Sala Tercera que suspende una sección o frase de un acto administrativo impugnado, sin que el funcionario o la corporación que expidió el acto tenga obligación de obrar en los términos que pretende el demandante en su demanda.

En principio, la suspensión provisional del acto administrativo tiene dos finalidades. En primer lugar, esta medida cautelar persigue evitar que el demandante o el ordenamiento jurídico sufra los perjuicios graves de difícil o imposible reparación que le ocasionaría la ejecución del acto administrativo. Un segundo objetivo de esta medida es preservar la existencia del acto administrativo objeto de la demanda contencioso administrativa, de tal forma que, eventualmente, puede recaer sobre dicho acto una sentencia que resuelve la pretensión en la demanda. Una vez esta decisión se produce, como bien lo anotan los profesores españoles de Derecho Administrativo, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández ¿la situación de provisionalidad creada por el acuerdo de suspensión cesa, de forma que si el acto resulta válido... reaparece la eficacia temporalmente suspendida y si, por el contrario, resulta inválido o es revocado, la eficacia cesa definitivamente¿ (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1989, pág. 570).

También es conveniente señalar que la suspensión del acto administrativo, como medida cautelar, es eminentemente provisional, razón por la cual la Sala Tercera puede modificar la resolución judicial mediante la cual se decreta dicha medida si, a juicio de la Sala existen razones suficientes para variar aquella medida.

3. La suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos de nulidad.

Durante más de 25 años la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que la medida cautelar de suspensión del acto administrativo prevista en artículo 73 de la Ley 135 de 1943 no cabía en los procesos de nulidad.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tal como se encuentra integrada actualmente, varió esta doctrina mediante el auto de 2 de enero de 1991 y la reiteró en los autos de 14 de enero y de 4 de febrero de 1991.

De esta forma, la Sala considera que procede la suspensión como medida cautelar en los procesos contenciosos administrativos de nulidad para evitar no sólo perjuicios patrimoniales sino, sobre todo, cuando puede producirse una lesión al principio de separación de poderes o a la integridad del ordenamiento jurídico.¿

De igual manera, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en Auto de 26 de septiembre de 1991, acotó lo siguiente:

¿También es conveniente señalar que la suspensión del acto administrativo, está condicionada a que la parte demandante compruebe que dicha suspensión se justifica y es necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave y de imposible reparación. La parte actora deberá para ello acompañar las pruebas que sean necesarias para comprobar el perjuicio o en todo caso indicar específicamente y con precisión en qué consiste el perjuicio alegado.¿

En ese sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto de 9 de abril de 1991, ha manifestado lo siguiente:

¿En dichos precedentes se ha señalado que el artículo 73 de la ley 135 de 1943 que prevé la suspensión de un acto administrativo cuando pueda causar un perjuicio grave, debe entenderse pues a la luz de ciertos principios básicos de la Constitución. En este caso el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 debe interpretarse de conformidad con el principio según el cual en la aplicación de las leyes cuando resulten en conflicto los derechos de particulares con el interés social debe prevalecer este último, según se dispone en el artículo 46 de la Constitución Nacional. Ello reafirma la tesis de la Sala en cuanto a que para acceder a la petición de suspensión de un acto administrativo en un proceso de nulidad la consideración primordial es si el acto administrativo puede causar un perjuicio grave al interés público, el cual debe prevalecer sobre el potencial perjuicio que pudiera sufrir la empresa demandante en este caso.¿

Nuestra Conclusiones:

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia mediante Auto de 11 de junio de 1999, se ha pronunciado con respecto a la Resolución N° 69-97 de 4 de agosto de 1997, emitida por el Ministerio de Vivienda, sosteniendo lo siguiente:

1. Que la Suspensión de la resolución que aprobó la rezonificación no conlleva implícita la suspensión de las labores de construcción del proyecto COCO¿S PLACE.
2. Lo mencionado en el punto anterior, se basa en que el acto acusado es el acto que aprueba la rezonificación, y no el permiso de construcción.
3. Que para realizar dicha obra se requiere del permiso de construcción respectivo.
4. Que nada indica que el permiso de construcción haya sido indebidamente otorgado, y en caso de que así fuese, la consecuencia o sanción prevista en la ley fuese la suspensión o demolición de la obra, según el estado de la misma.
5. En consecuencia, la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la ley, SUSPENDIÓ PROVISIONALMENTE los efectos de la Resolución N° 69-97 de 4 de agosto de 1997, emitida por el Ministerio de Vivienda.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y respeto.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/il/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿