b) Auto de 30 de enero de 1979: "La copia autenticada del memorial no resuelto y fecha de presentación, no pueden ser pruebas idóneas para acreditar la presunción del silencio administrativo, cuando el memorial ni siquiera ha sido objeto de impulso procesal en la vía administrativa".

El mismo criterio ha sido expresado en los autos de 8 de junio de 1987, de 25 de noviembre de 1987, de 1ro de febrero de 1989 y 18 de diciembre de 1990.

En este caso, no se evidencia en el expediente certificación alguna que acredite el silencio administrativo por lo cual no se puede considerar debidamente comprobado el agotamiento de la vía gubernativa. Por ello, lo procedente, es pues, no admitirla, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, el suscrito Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos Trujillo en representación de Nelda García contra el Director Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) JANINA SMALL.
SECRETARIA.

.....

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. HERNAN BONILLA GUERRA, EN REPRESENTACION DEL LCDO. JOSE MIGUEL ALEMAN H., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCION No. 38 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1990, EXPEDIDA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.
MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS.

-CONTENIDO JURIDICO-

Sala Tercera Contencioso Administrativo
Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad
Resolución No.38 (Resuelto No.2) de 29 de diciembre de 1990 expedido por la Asamblea Legislativa. Comisión Ad-Hoc Investigación del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional. Acto administrativo impugnado. Graves perjuicios al ordenamiento jurídico nacional. El principio de separación de poderes. Suspensión de los efectos del acto impugnado.

Un examen preliminar del acto administrativo

impugnado lleva a la Sala al convencimiento de que el mismo puede causar perjuicios graves al ordenamiento jurídico nacional en la medida en que puede lesionar el principio de separación de poderes. Ello es así porque a prima facie pareciera que la primera función atribuida a esta Comisión Ad-Hoc de examinar la legalidad del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es, según el artículo 98 del Código Judicial, de competencia del Organo Judicial y que la segunda función podría obstruir una potestad discrecional del Organo Ejecutivo. La Sala no duda de la buena fe con la que ha sido expedida la Resolución No.38 por la Asamblea Legislativa y el sano propósito de la misma de fiscalizar acciones de otros órganos del Estado, pero esta tarea no debe hacerse en perjuicio de las potestades exclusivas de otros órganos del Estado y, por ello, la Sala debe evitar que se lesione el principio de separación de poderes cuya observancia la Corte Suprema de Justicia ha exigido tanto al Organo Judicial como al Organo Ejecutivo y, en este caso, al Organo Legislativo.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).- PANAMA, catorce (14) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991).-

V I S T O S :

El Lcdo. José Miguel Alemán H., mediante apoderado judicial especial, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es ilegal y, por tanto, nula la Resolución No. 38 de 29 de diciembre de 1990, expedida por la Asamblea Legislativa en su Resuelto No. 2. En el punto No.2 de la resolución antes mencionada se resuelve crear una Comisión Ad-Hoc que investigue la naturaleza, legitimidad y legalidad de las operaciones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, "así como la conveniencia de que el mismo sea confiado al señor Menalco Solís como Secretario Ejecutivo".

En la mencionada demanda se incluye una petición dirigida a los Magistrados de la Sala Tercera consistente en que se ordene la suspensión" de la Resolución No. 38 (resuelto No.2) de 29 de diciembre de 1990", hasta tanto se resuelva la pretensión formulada en la demanda.

1.La suspensión del acto administrativo impugnado: noción, efectos 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 sus pende un acto paraliza todas las medidas tendientes a ejecutar el acto administrativo impugnado,

sin que el funcionario o la corporación que expidió el acto tenga obligación de deshacer lo ya actuado, ni 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, pueda recaer sobre dicho acto una sentencia que resuelva la pretensión formulada 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 Civitis, 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.

2. El artículo 12 del Código Civil y el principio de interpretación de la Ley y de los actos administrativos de conformidad con la Constitución.

Al ejercer el control de legalidad sobre los actos administrativos la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entiende que las normas legales frente a las cuales ha de evaluar la legalidad de un acto administrativo deben ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este principio de hermenéutica jurídica ha sido denominado el de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico.

El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos: "la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación- por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate".

"Este principio es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico. Así, en Estados Unidos, todas las Leyes y los actos de la Administración han de interpretarse in harmony with the Constitution; en Alemania el mismo principio impone die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, la interpretación de las Leyes conforme a la Constitución. En ambos casos, como prácticamente en todos los países con justicia constitucional, el principio es de formulación jurisprudencial" (La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Editorial Civitas, Madrid,

Este principio tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de la estructura jerárquica de ese ordenamiento y el puesto superior que tiene en dicha estructura la Constitución. Esta es la única forma de asegurar la unidad del ordenamiento jurídico y en ese sentido debe entenderse lo dispuesto en el artículo 12 de nuestro Código Civil. Del texto del artículo 12 de nuestro Código Civil, que señala que cuando exista incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, debe preferirse aquélla, debe entenderse que las leyes y actos de menor jerarquía deben ser interpretados y aplicados de conformidad con la Constitución. Este principio se deriva de dicha norma y tiende a asegurar la supremacía de la Constitución y la unidad de todo el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, la Constitución asegura la unidad del ordenamiento jurídico fundamentalmente "sobre la base de un orden de valores materiales expreso en ella y no sobre las simples reglas formales de producción de normas. La unidad del ordenamiento es, sobre todo, una unidad material de sentido, expresada en unos principios generales de Derecho, que o al intérprete toca investigar y descubrir (sobre todo, naturalmente, al intérprete judicial, a la jurisprudencial), o la Constitución los ha declarado de manera formal, destacando entre todos, por la decisión suprema de la comunidad que la ha hecho, unos valores sociales determinados que se proclaman en el solemne momento constituyente como primordialmente y básicos de toda la vida colectiva. Ninguna norma subordinada - y todas lo son para la Constitución- podrá desconocer ese cuadro de valores básicos y todas deberán interpretarse en el sentido de hacer posible con su aplicación el servicio, precisamente, a dichos valores" (Eduardo García de Enterría, op. cit. págs. 97 y 98).

En nuestra Constitución Política muchos de estos valores básicos, que dotan de sentido y que orientan la interpretación y la aplicación de todo el ordenamiento jurídico, se encuentran destacados en el Título I, y expresan lo que los tratadistas denominan "decisiones políticas fundamentales" que cimientan todo el sistema constitucional: la decisión por una forma de gobierno unitaria, republicana, democrática y representativa, la decisión por la soberanía popular y por el Estado de Derecho que, entre otros elementos, tiene como componente esencial el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 2 de la Constitución Nacional.

El principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 2 de nuestra Constitución Política es de fundamental importancia no sólo para el control de la constitucionalidad sino también para el control de legalidad de los actos administrativos, bien sean expedidos por el Organismo Ejecutivo, que es la hipótesis usual, por el Organismo Judicial o por el Organismo Legislativo.

El artículo 73 de la Ley 135 de 1943, que prevé la suspensión del acto administrativo impugnado cuando su ejecución pueda causar un perjuicio grave, debe ser interpretado de conformidad con la Constitución, entendiéndose que existe un perjuicio grave si el acto palmariamente puede lesionar el principio de separación de poderes y que, por lo tanto, en esa hipótesis, procede acordar la suspensión provisional como medida preventiva,

3. El principio de separación de poderes y la suspensión de los actos administrativos: la doctrina reciente de la Sala Contencioso Administrativa.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 2 de enero de 1991, decidió suspender el Acuerdo No.23 de 19 de julio de 1990, expedido por el Tribunal Superior de Trabajo, y publicado en la Gaceta Oficial No. 21.596 de 7 de agosto de 1990. En dicho Acuerdo se Establecen normas para el reparto y conocimiento de quejas presentadas contra los Jueces Seccionales de Trabajo y en el mismo se encuentran normas que fijan el procedimiento que deben seguir en la tramitación de quejas, sanciones que pueden imponerse a los Jueces tales como amonestaciones, multas, suspensión en el ejercicio del cargo o despido; los recursos que caben contra esas decisiones y la tramitación de impedimentos.

En esa ocasión la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia señaló que "resulta claro que las materias reguladas en el Acuerdo No. 23 usualmente son objeto de un acto legislativo" y también se cita auto de 17 de junio de 1949 expedido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el cual se señala que si a prima facie se encuentra "que el acto acusado viola de manera manifiesta o flagrante la ley, violación ésta que causa perjuicios notorios a los asociados, debe proceder a dictar el auto de suspensión provisional".

En el auto de 2 de enero de 1991, la Sala señaló que se justificaba la suspensión del Acuerdo No. 23, expedido por el Tribunal Superior de Trabajo para evitar una lesión al principio de separación de poderes. En este precedente la Sala señaló lo siguiente:

"Se debe resaltar que no sólo la demandante puede sufrir perjuicios, sino también toda una categoría de miembros del Organó Judicial, lo cual es una razón adicional para que la Sala conceda la medida cautelar solicitada tendente a evitar perjuicios a dichos servidores públicos y una lesión al principio de separación de las funciones administrativa, legislativa y judicial, consagrado en el artículo 2 de la Constitución Nacional."

De esta forma la doctrina reciente de la Sala Tercera consiste en acceder a una petición de suspensión provisional para evitar, aparte del agravio que pueda sufrir el demandante, una lesión potencial al principio de separación de poderes. Mediante el auto de 2 de enero de 1991 en que se estableció esta doctrina, la Corte Suprema de Justicia perseguía evitar que el Organó Judicial asumiera funciones legislativas buscando proteger el radio de acción del Organó Legislativo.

Vale la pena recordar que el Tribunal Superior de Trabajo ha pasado a ser una dependencia dentro de la estructura jerárquica del Organó Judicial mediante sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que consideraron contrarios al principio de separación de poderes el nombramiento de jueces laborales por parte del Organó Ejecutivo y el ejercicio de la potestad disciplinaria de éste sobre los Magistrados y Jueces de trabajo. De esta manera, la Corte Suprema de Justicia también ha limitado potestades del Organó Ejecutivo cuando ha considerado que son contrarios al principio de separación de poderes.

Al igual que lo ha hecho la Corte con actos y potestades del Organó Ejecutivo y del Organó Judicial, debemos ahora examinar si el acto administrativo expedido por el Organó Legislativo mediante la Resolución No. 38, en el punto No. 2 de la parte resolutive, puede lesionar el principio de separación de poderes, de conformidad con el cual debe interpretarse el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 que

autoriza a la Sala a suspender dicho acto administrativo.

4. El acto cuya suspensión se demanda.

Tal como lo hemos señalado anteriormente, la parte demandante pide que se suspenda provisionalmente el punto No.2 de la Resolución No. 38 de 29 de diciembre de 1990, expedida por la Asamblea Legislativa.

En el punto No. 2 de la citada Resolución No. 38, la Asamblea Legislativa resuelve crear una Comisión Ad-Hoc que investigue:

1. La naturaleza, legitimidad y legalidad de la operaciones del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

2. La conveniencia que el mismo sea conferido al señor MENALCO SOLIS como Secretario Ejecutivo.

Un examen preliminar de este acto administrativo lleva a la Sala al convencimiento de que el mismo puede causar perjuicios graves al ordenamiento jurídico nacional en la medida en que puede lesionar el principio de separación de poderes. Ello es así porque a prima facie pareciera que la primera función atribuida a esta Comisión Ad-Hoc de examinar la legalidad del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es, según el artículo 98 del Código Judicial, de competencia del Organo Judicial y que la segunda función podría obstruir una potestad discrecional del Organo Ejecutivo. La Sala no duda de la buena fe con la que ha sido expedida la Resolución No. 38 por la Asamblea Legislativa y el sano propósito de la misma de fiscalizar acciones de otros órganos del Estado, pero esta tarea no debe hacerse en perjuicio de las potestades exclusivas de otros órganos del Estado y, por ello, la Sala debe evitar que se lesione el principio de separación de poderes cuya observancia la Corte Suprema de Justicia ha exigido tanto al Organo Judicial como al Organo Ejecutivo y, en este caso, al Organo Legislativo. No debe olvidarse, como nos lo recuerda el profesor de la Universidad de Harvard, Christopher Edley, que "historicamente las protecciones legales relacionadas con la separación de poderes han sido diseñadas para minimizar el riesgo de un gobierno arbitrario" (Administrative Law, Editorial U, de Yale, New Haven. E.U., 1990, pág. 4). Es por ello que, a juicio de la Sala, este principio cobra especial relevancia en momentos en que en nuestro país se pretende fortalecer un nuevo Estado de Derecho, que se aleje de la concentración de poderes en una sola persona u órgano del Estado.

En consecuencia, la Sala Tercera (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE la RESOLUCION No.38 (RESUELTO No.2) de 29 de diciembre de 1990 expedido por la ASAMBLEA LEGISLATIVA.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) CESAR QUINTERO.

(FDO.) JANINA SMALL.
SECRETARIA.

RE
OC
DE
DE
DE
MA

CORP
(14)

V I

casas
cons
mes
indiv
S.A.

la f
se c
Traba
empre

funda
por
que
mil t
tar
las
Minis
cient
do en

el t
tal r
ciona