

Sucursal de Montijo, y para que se hagan otras declaraciones.

La parte actora sustenta su pretensión, señalando:

"Que son nulos por vulnerar las normas del procedimiento Contencioso Administrativo el Contrato de Compra y Venta con garantía hipotecaria No.045-87 celebrado entre el señor MARIANO CAMPOS HERNANDEZ y el Banco de Desarrollo Agropecuario, Sucursal de Montijo además el supuesto Contrato de novación celebrado entre el Banco de Desarrollo Agropecuario, Sucursal de Montijo y el señor MARCOS GONZALEZ, oda vez que son nulos por inexistentes (sic)".

Encontrándose el proceso para decidir sobre la admisibilidad de la demanda, el Magistrado Sustanciador procede a externar lo siguiente:

En reiteradas ocasiones, ha manifestado esta Sala la importancia en materia Contencioso Administrativo de presentar junto con la demanda copia autenticada del acto acusado, tal como lo ordena el artículo 44 de la Ley No.135 de 1943 que a continuación transcribimos:

"Artículo 44. A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos".

Igualmente, el demandante ha solicitado a este Tribunal que se pida al Banco de Desarrollo Agropecuario el referido contrato y otros documentos, pero sin demostrar gestión alguna, por obtener los mismos. Es decir, no consta en el expediente constancia de que el interesado haya requerido con anterioridad los citados documentos a la entidad respectiva.

Por razón de que las anteriores consideraciones producen la inadmisibilidad de la demanda, no se entra a considerar, por economía procesal, la solicitud de suspensión provisional de los actos o contratos atacados de ilegales.

Por las anteriores consideraciones, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesto por el licenciado ARSENIO GARCIA VALDEZ para que se declare nulo por ilegal, el Contrato de Compra y Venta con garantía hipotecaria No.045-87.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) JANINA SMALL, Secretaria.

.....

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL DR. MIGUEL ANTONIO BERNAL, EN SU PROPIO NOMBRE Y EN EJERCICIO DE LA ACCION POPULAR, PARA QUE SE DECLAREN NULOS POR ILEGALES, VARIOS ARTICULOS DEL REGLAMENTO PARA LA ELECCION DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA, EXPEDIDOS POR EL GRAN JURADO DE ELECCIONES DE RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA. MAGISTRADO-PONENTE: ARTURO HOYOS.

## CONTENIDO JURIDICO

Sala Tercera. Contencioso Administrativa. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad. Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá expedido por el gran Jurado de elecciones. Suspensión del acto administrativo impugnado.

### 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 el 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 contencioso 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.

### El Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá y la integridad del ordenamiento jurídico.'

El artículo 3 de la Ley No.6 de 24 de mayo de 1991, que reformó el artículo 25 de la Ley 11 de 1981 dispone muy claramente que el Rector de la Universidad de Panamá será elegido por todos los que a la fecha de la convocatoria formulada por el Consejo General Universitario sean profesores regulares y especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares de la Universidad y empleados administrativos que sean servidores públicos de la Universidad nombrados con carácter permanente.

La Sala entiende que las citadas categorías de votantes debían tener las calidades de profesor, asistente, estudiante o empleado administrativo a que se refiere el artículo 3 de la Ley 6 de 1991 a la fecha en que fue expedida por el Consejo General Universitario la convocatoria de elecciones, es decir, al 21 de marzo de 1991. En la medida en que el artículo 4 del Reglamento para la elección del Rector al definir las categorías de profesores regulares, profesores especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares y empleados administrativos como aquéllos que, entre otras cosas, laboran o están matriculados en la Universidad, según la categoría, al 14 de junio de 1991, se aparta dicho artículo reglamentario de lo dis-

puesto en el artículo 3 de la Ley 6 de 1991. Esta disconformidad entre la norma reglamentaria y la ley es manifiesta y puede, por lo tanto, causar una lesión a la integridad del ordenamiento jurídico y viciar la elección para el cargo de Rector de la Universidad de Panamá.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- PANAMA, VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S :

El Dr. Miguel Antonio Bernal ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que son nulos los artículos 3, 4, 5, 7, 8, 9 (parágrafo), 13, 25 (parágrafo) y 33 del Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá expedido por el Gran Jurado de elecciones y el cual fue aprobado el 14 de junio de 1991. La demanda fue presentada el 25 de junio y fue reprimida al Magistrado ponente el día 26 de junio de 1991.

en la mencionada demanda se incluye una petición dirigida a los Magistrados de la Sala Tercera consistente en que se ordene la suspensión del acto administrativo impugnado, hasta tanto se resuelva la pretensión formulada en la demanda.

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 paraliza todas las medidas tendentes a ejecutar la parte del 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 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 1, 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.

2. El acto administrativo cuya suspensión se pide.

La parte demandante solicita que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia suspenda los efectos de los artículos del Reglamento de Elecciones por aquélla impugnados y, además, pide que la Sala "asuma, con carácter perentorio, la responsabilidad de redactar el texto de cada artículo atacado para evitar que dejen de llevarse a efecto las elecciones programadas para el 1ro. de julio venidero.

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 el 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 contencioso 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.

4. El Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá y la integridad del ordenamiento jurídico.

El artículo 3 de la Ley No.6 de 24 de mayo de 1991, que reformó el artículo 25 de la Ley 11 de 1981 dispone muy claramente que el Rector de la Universidad de Panamá será elegido por todos los que a la fecha de la convocatoria formulada por el Consejo General Universitario sean profesores regulares y especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares de la Universidad y empleados administrativos que sean servidores públicos de la Universidad nombrados con carácter permanente.

La Sala entiende que las citadas categorías de votantes debían tener las calidades de profesor, asistente, estudiante o empleado administrativo a que se refiere el artículo 3 de la Ley 6 de 1991 a la fecha en que fue expedida por el Consejo General Universitario la convocatoria de elecciones, es decir, al 21 de marzo de 1991. En la medida en que el artículo 4 del Reglamento para la elección del Rector al definir las categorías de profesores regulares, profesores especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares y empleados administrativos como aquellas que, entre otras cosas, laboran o están matriculados en la Universidad, según la categoría, al 14 de junio de 1991, se aparta dicho artículo reglamentario de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 6 de 1991. Esta disconformidad entre la norma reglamentaria y la ley es manifiesta y puede, por lo tanto, causar una lesión a la integridad del ordenamiento jurídico y viciar la elección para el cargo de Rector de la Universidad de Panamá.

Como el artículo 4 del Reglamento se aparta de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 6 de 1991 la Sala debe suspender las frases de este artículo "a la fecha del 14 de junio de 1991" y "al 14 de

junio de 1991" que se consagran en dicho artículo, entendiéndose que el Gran Jurado de elecciones de la Universidad de Panamá debe aplicar directamente el artículo 3 de la Ley 6 de 1991 que requiere que las categorías de votantes descritas en esta última norma laboren o estén matriculados en la Universidad de Panamá al 21 de marzo de 1991.

En cuanto al artículo 3 del Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá la Sala no considera necesario suspenderlo porque ese artículo debe ser interpretado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 6 de 1991, en el sentido de que podrán votar en la elección de Rector los que, al 21 de marzo de 1991, sean profesores regulares y especiales, asistentes de profesores, estudiantes regulares y empleados administrativos nombrados con carácter permanente.

Con esta medida cautelar la Sala busca proteger la integridad del ordenamiento jurídico y evitar que se produzcan vicios que generen la nulidad de la elección del Rector de la Universidad de Panamá.

La Sala declaró en sentencia de 9 de agosto de 1990 que fue nula la elección del Dr. Víctor Levy Saso como Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá porque el respectivo reglamento de elecciones contenía disposiciones que permitieron votar a estudiantes que tenían un índice académico inferior al previsto en la ley. Con esta medida cautelar la Sala busca evitar que se produzca la nulidad de la elección del Rector de la Universidad de Panamá y que se pueda resquebrajar la unidad que debe tener el ordenamiento jurídico. Por ello la Sala, como lo ha hecho en el pasado, debe dejar plasmado su inquebrantable deseo de hacer ~~debe dejar plasmado su inquebrantable deseo de hacer~~ prevalecer la ley sobre cualquier reglamento que se aparte de ella, tal como lo dispone el artículo 15 del Código Civil. (SIC)

Las elecciones a Rector de la Universidad de Panamá deben realizarse en la fecha señalada en el Acuerdo adoptado por el Consejo General Universitario en su Reunión 5-91 del 21 de marzo de 1991, es decir, el día 1.º de julio de 1991. Ninguna frase de esta resolución judicial puede interpretarse en sentido contrario a este mandato.

La Sala no puede acceder a la petición del demandante de dictar nuevas disposiciones en reemplazo de la suspendida ya que esto no puede hacerlo la Sala como medida cautelar, pues, la ley sólo permite a esta Sala que dicte disposiciones nuevas en reemplazo de aquéllas que sean anuladas en la sentencia. Quizás, reformas legislativas deberían otorgar facultad a la Sala Tercera para decretar una medida cautelar como la que se pide, que sólo ha sido adoptada en Francia desde 1988 (referé provision) y por cuya adopción abogan en América Latina varios tratadistas (Cfr. Juan Manuel Camp Cabal, Medidas Cautelares en el contencioso administrativo, Editorial Temis, Bogotá, 1989, págs. 187 y siguiente).

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE las frases "a la fecha del 14 de junio de 1991" y "al 14 de junio de 1991" de los artículos 4 y 6 del Reglamento para la elección del Rector de la Universidad de Panamá expedido por el Gran Jurado el 14 de junio de 1991, entendiéndose que, para poder votar válidamente en la elección a Rector de la Universidad de Panamá, las categorías de votantes a que se refiere el artículo 3 del Reglamento debían ser profesores especiales y regulares, asistentes de profesores, estudiantes regulares y empleados admi-

nistrativos nombrados con carácter permanente al 21 de marzo de 1991, como lo dispone el artículo 3 de la Ley 6 de 1991.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) CESAR QUINTERO

(FDO.) JANINA SMALL, Secretaria.

.....

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL DR. NELSON A. SOPALDA T., EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA ACCION DE PERSONAL No.0013-90-D.G., DE FECHA 29 DE DICIEMBRE DE 1989, DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA.

-SE CONFIRMA LA RESOLUCION QUE ADMITE LA PRESENTE DEMANDA-

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. PANAMA, VEINTIOCHO (28) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S :

La Procuradora de la Administración ha interpuesto recurso de apelación contra la resolución de 6 de agosto de 1990, mediante el cual fue admitida la demanda de plena jurisdicción presentada por el doctor NELSON SOPALDA.

La recurrente sustenta su recurso de la siguiente manera:

"Nuestra inconformidad con la resolución apelada se funda en que el demandante no ha comprobado que la Dirección General de la Caja de Seguro Social incurrió en Silencio Administrativo por no haber decidido el recurso de reconsideración en referencia (fs.2-11), puesto que fue lo único que se acompañó a la demanda y luego traído al proceso por orden del Honorable Magistrado Sustanciador es la acción de personal acusada (fs. 1 y 27); pero no consta en los autos certificación o constancia alguna que tal recurso no fue decidido dentro del término de 2 meses que a ese efecto establece la Ley.

Como quiera que la circunstancia anterior hace quedar sin comprobación el agotamiento de la vía gubernativa, presupuesto indispensable para tener acceso a la vía contenciosa-administrativa (art. 42 de la ley 33 de 1946), la demanda no debe ser admitida y, por ello, no debe dársele curso (art. 50 ibid)".