



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de abril de 2023.
Nota C-057-23

Su Excelencia
Rogelio Paredes Robles
Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Ciudad.

Ref.: Decisión emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, por la cual se accede a la Suspensión Provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No.251 de 20 de abril de 2021 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Señor Ministro:

Me dirijo a su Despacho, en ocasión de dar respuesta a la nota DS-0365-2023, la cual guarda relación, con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021, emitida por el MIVIOT, que declara resuelto administrativamente el Contrato No.19-17 denominado: “SUMINISTRO DE MATERIALES, MANO DE OBRA, EQUIPO Y ADMINISTRACIÓN DE QUINIENTAS (500) VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL DEL PROGRAMA TECHOS DE ESPERANZA, EN LA PROVINCIA DE VERAGUAS, DISTRITO DE CALOBRE, SAN FRANCISCO Y SANTA FÉ. Veamos:

I. La consulta:

- “1. *¿Puede la Entidad dar trámite e iniciar los procedimientos de reactivación de la ejecución del Contrato N° 19-17 (entrega de lista de beneficiarios, emisión de Adendas de extensión de tiempo, firma de planos, etc.), tal como ha sido requerido por el Contratista, en virtud de que con la suspensión provisional del acto demandado queda sin efecto la resolución administrativa del Contrato antes mencionado y la inhabilitación de la empresa contratista?.*”
2. *¿Debe entenderse que el contrato regresa a su estado original antes de su resolución administrativa, por lo que el Contratista podría retomar los trabajos de la obra mientras se encuentra pendiente de dictamen de fondo, la demanda de plena jurisdicción en contra de la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021 emitida por este Ministerio?.*”

II. Criterio de la Procuraduría:

Con relación a las interrogantes planteadas, este Despacho es del criterio que el MIVIOT, no podría dar trámite e iniciar los procedimientos de reactivación de la ejecución del Contrato N° 19-17, ni acceder a la solicitud formulada por el contratista cesionario, de retomar los trabajos de la obra mientras se encuentra pendiente de dictamen de fondo, a menos que la sentencia

definitiva que en su momento dicte la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare ilegal la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021, por la cual se terminó anticipadamente la vigencia del Contrato 19-17 y, la entidad ministerial a su cargo opte, por continuar el trámite de la Adenda N° 4 hasta su perfeccionamiento.

Es importante indicarle que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

III. Consideraciones y argumentos jurídicos del Despacho:

Con relación a su primera interrogante, concerniente a si puede la entidad dar trámite e iniciar los procedimientos de reactivación de la ejecución del Contrato N° 19-17 (entrega de lista de beneficiarios, emisión de Adendas de extensión de tiempo, firma de planos, etc.), tal como ha sido requerido por el Contratista, habida cuenta que con la suspensión provisional del acto administrativo que ordena la resolución administrativa del aludido Contrato e inhabilitación de la empresa contratista, dicha medida quedó suspendida; estimo preciso iniciar abordando lo concerniente a la suspensión provisional de los actos administrativos en la jurisdicción contencioso administrativa y sus efectos.

El artículo 73 de la Ley N°.135 de 1943, modificada por la Ley N°.33 de 1946, señala:

“Capítulo V De la Suspensión Provisional

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

Sobre la finalidad y efectos de esta medida cautelar, en su obra “La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá y la tutela cautelar”, la jurista panameña Marelisa Ábrego sostiene lo siguiente:

“En la jurisdicción contencioso administrativa, la medida cautelar tradicional es la suspensión provisional del acto administrativo, la cual tiene como finalidad **evitar que en un lapso de tiempo no(sic) se produzca la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo impugnado** y que le ocasiona un perjuicio o lesiona un interés subjetivo a quien demanda ante los estrados judiciales.

Los actos administrativos, desde el momento de su expedición, gozan del privilegio de la legalidad, ejecutividad y ejecutoriedad, lo cual implica que el mismo debe ser cumplido de manera inmediata e independientemente de la voluntad del administrado.

La ejecutividad es la regla general del acto administrativo, es decir, una vez que la Administración expide un acto, éste debe producir todos sus efectos legales. No obstante, frente a tales efectos de los actos administrativos pueden originarse grandes consecuencias para el administrado, puesto que la decisión administrativa sólo puede detenerse a través de la interposición de una demanda contenciosa administrativa ante los estrados judiciales, con la correspondiente solicitud de suspensión provisional del acto administrativo. (...) ¹

“En cuanto a los efectos de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado, de acuerdo con nuestra legislación, esta produce dos consecuencias: una, de efectos prácticos para la administración, ya que a través del envío de un oficio se suspende la ejecutividad del acto administrativo; y otra para el proceso judicial, pues dicha decisión no genera los efectos propios de cosa juzgada, no existe un pronunciamiento definitivo sobre la pretensión del demandante; por lo que **cuando se decreta la suspensión provisional de acto administrativo, implica es el mantenimiento de la situación jurídica anterior; empero, no significa que deba ejecutarse lo pretendido por el demandante, tal como se indica en el Auto de 27 de junio de 1991, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (Ver Registro Judicial de junio de 1991, páginas 65 a 68).**” (Resaltado del Despacho). ²

En esta línea de ideas, en su obra “Compendio de Derecho Público Panameño”, el jurista Víctor Leonel Benavides Pinilla, citando a Chinchilla Marín, transcribe:

“el juicio cautelar es un juicio arriesgado, pues supone la adopción de medidas que pueden ser muy intensas y, en algún caso, muy perjudiciales para el interés público al que la Administración sirve. El juicio cautelar es, además, muy difícil de hacer, tanto por la urgencia con que debe realizarse, como por la precariedad de los elementos de cognición en que se basa. Es evidente, pues como ya se ha dicho, que ha de ser un juicio ponderativo por definición, en el cual no puede quedar fuera ningún elemento de los que integra el juego de fuerzas que el Órgano Judicial está llamado a componer y equilibrar en la fase cautelar de un proceso.

El restablecimiento de la situación jurídica, en la cual se encontraba el accionante ante la presunta infracción al ordenamiento legal por parte de la Administración constituye el objeto en litigio ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo; la suspensión provisional depende por lo tanto de ello, y sirve como mecanismo para asegurar la efectividad de la sentencia final.

¹ Abrego Caballero, Marelissa. “La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar”. Universal Books, Panamá. Pg. 149.

² *Ibidem*, pg.204.

Desde luego, el criterio que se adoptará al momento de decidir el fondo de la Litis podrá ser distinto al utilizarlo (sic) al decretar la suspensión provisional. En este sentido **la suspensión pretende brindar protección a la seguridad jurídica; justamente por esta última consideración devienen los efectos asegurativos y preventivos, pues la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional debe tener como norte la eficacia de la resolución final.**³ (Resaltado del Despacho)

Como se desprende de los extractos doctrinales citados, la suspensión provisional del acto administrativo tiene la finalidad de evitar que la sentencia resulte ilusoria o ineficaz, por lo que de manera anticipada: 1) Impide que el derecho objeto de la demanda contencioso administrativa incoada pierda eficacia (*efecto asegurativo*); 2) Mantiene la situación jurídica existente previo la emisión del acto administrativo demandado, independientemente del alcance que sobre ella produzca la sentencia definitiva que se dicte en el futuro (*efecto preventivo*); y, 3) Produce los efectos cautelares antes mencionados con pretensión de temporalidad, es decir, desde su otorgamiento, al inicio del proceso, hasta su terminación, al dictarse la sentencia respectiva.

Otro aspecto importante a destacar, es que la suspensión provisional del acto administrativo se caracteriza, entre otros aspectos, por su *especificidad*, es decir, por surtir sus efectos sobre un acto administrativo específico (el acto atacado de ilegal), sin extenderse a otros actos, distintos a aquel que ha sido impugnado.

En el caso específico que nos ocupa, el acto administrativo impugnado, cuya suspensión provisional fue concedida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante auto de 20 de diciembre de 2021, es la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021; no así el Contrato 19-17, suscrito entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y CONSORCIO ACCIDENTAL PROYECTO MIVI, refrendado el 25 de agosto de 2017; cuya más reciente adenda (Adenda N°3, suscrita con la cesionaria EMPRESA CONSTRUCTORA CUMO, S.A.), le otorgó al contratista 298 días adicionales y trasladó la fecha de terminación del contrato al 20 de abril de 2021.

De allí que en la opinión de este Despacho, podría entenderse que el efecto jurídico de la suspensión provisional de la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021, por la cual se resuelve administrativamente el Contrato 19-17 con sus respectivas adendas, es el mantenimiento de la situación jurídica anterior; lo que en el caso objeto de su consulta implicaría que desde la fecha de la notificación del auto que concede la aludida medida cautelar, hasta la fecha de la notificación de la sentencia final, el mismo se mantendría como un contrato vigente, pendiente de liquidación.

³ Chinchilla Marín, Carmen en “La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa, Editorial Civitas, Madrid, España, 1991; citada Benavides Pinilla, Víctor Leonel. “Compendio de Derecho Público Panameño”, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2012, pgs. 223-224.


Esto último en atención a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 97 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006⁴, conforme al cual, de no existir término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o de no haberse acordado por las partes, la liquidación de los contratos se realizará dentro de los dos meses siguientes a “la expedición del acto administrativo que ordene la terminación”.

Siendo ello así, a nuestro juicio, sólo en el evento que la sentencia definitiva declarase ilegal la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021, por la cual se terminó anticipadamente la vigencia del Contrato 19-17 y la entidad ministerial a su cargo optase por continuar el trámite de la Adenda N° 4 hasta su perfeccionamiento, podría entenderse que la empresa contratista estaría facultada para continuar ejecutando las prestaciones que constituyen el objeto contractual, dentro del término que se fije para tales efectos. De lo contrario, es decir, de ser desestimada la demanda y confirmado el aludido acto administrativo, correspondería a la entidad ministerial a su cargo gestionar lo concerniente a su liquidación y el cumplimiento de las garantías previstas en las correspondientes fianzas.

En consecuencia este Despacho opina en respuesta a su primera y segunda interrogantes que, el MIVIOT, no podría dar trámite e iniciar los procedimientos de reactivación de la ejecución del Contrato N° 19-17, ni acceder a la solicitud formulada por el contratista cesionario de retomar los trabajos de la obra mientras se encuentra pendiente de dictamen de fondo, a menos que recaiga sentencia definitiva que declare ilegal la Resolución N°251 de 20 de abril de 2021, por la cual se terminó anticipadamente la vigencia del Contrato 19-17 y la entidad ministerial a su cargo optase por continuar el trámite de la Adenda N° 4 hasta su perfeccionamiento.

Esperamos de esta manera haberle ofrecido una respuesta objetiva sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la misma no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/dc
C-045-23



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá. te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609. Panamá. República de Panamá *Teléfonos: 500-3350. 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁴ Con las reformas aprobadas por la Ley 35 de 2006, Ley 2 de 2007, Ley 21 de 2008, Ley 41 de 2008, Ley 69 de 2009, Ley 80 de 2009, Ley 12 de 2010, Ley 30 de 2010, Ley 66 de 2010 y Ley 48 de 2011.