

SUSPENSION DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR ORDEN DE NO INNOVAR EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Oswaldo Oelckers Camus

Universidad Católica de Valparaíso
y Universidad Adolfo Ibáñez

1. RECONOCIMIENTO DE LA ORDEN DE NO INNOVAR EN LA LEGISLACION PROCESAL ADMINISTRATIVA Y SU CONCEPTUALIZACION

La orden de no innovar como facultad que nuestro ordenamiento jurídico entrega a los Tribunales Superiores de Justicia en los procesos en que se ventila la legalidad de un acto administrativo, constituye una resolución judicial trascendental que paraliza momentáneamente los efectos propios del acto administrativo, esto es su ejecutividad.

Efectivamente, tanto en materia municipal y regional en los denominados reclamo de ilegalidad por actos u omisiones municipales y reclamo de ilegalidad por actos u omisiones del gobierno regional, contemplados el primero en el Art. 122, letra c) de la Ley 18.696 Orgánica Constitucional de Municipalidades y el segundo en el Art. 102 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional, como en el auto acordado de la Excelentísima Corte Suprema sobre tramitación del Recurso de Protección de fecha 24 de junio de 1992, Nº 3 final, publicado en Diario Oficial el 27 de junio de 1992, se consagra esta facultad radicada en las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones y en la Excelentísima Corte Suprema para suspender temporalmente los efectos de un acto administrativo.

Debemos reconocer desde ya, y como lo veremos, que el contenido de tales disposiciones son en sí diferentes en su alcance. Por otra parte, debemos consignar, además, que la facultad de suspender temporalmente los efectos del acto administrativo se consagra también como facultad del juez a partir de los Arts. 47 y siguientes del Proyecto sobre lo Contencioso Administrativo que su Excelencia el Presidente de la República enviara a la Cámara de Diputados con fecha 6 de mayo de 1992.

Nuestra ponencia tratará de presentar las distintas razones que deben considerar los

juzgadores para los efectos de decretar o no esta medida en el proceso contencioso administrativo que se trata, teniendo naturalmente en cuenta la regulación establecida en nuestra normativa administrativa y el resultado que produce tal resolución.

En efecto, la orden de no innovar cuyo principal resultado en materia contencioso administrativa es producir la paralización provisional de la efectividad de los actos administrativos constituye una medida excepcional en nuestro ordenamiento, pero absolutamente necesaria.

Desde este punto de vista ella se constituye en una medida cautelar, consistente en suspender los efectos jurídicos propios del acto administrativo y que la decreta el órgano jurisdiccional en prevención a que el necesario curso temporal del proceso pueda originar situaciones que hagan devenir en ineficaz, en la práctica, la resolución judicial que acoja la nulidad y deje sin efecto un acto administrativo, demanda deducida normalmente por el ciudadano afectado.

Lamentablemente, la configuración legal de la suspensión de los efectos del acto administrativo como producto de la orden de no innovar, parte de la regla general de la ejecutividad de tales actos considerando su adopción como algo excepcional. Efectivamente, no opera esta medida cautelar por el solo hecho de interponer el reclamo jurisdiccional, es necesario solicitarla, como en el caso del reclamo de ilegalidad por acto municipal o por acto del gobierno regional, esto en razón del fundamento por el cual se otorga: el daño irreparable que debe demostrarse y acreditarse en el proceso. A diferencia con lo anterior, en materia de recurso de protección, será el tribunal el que a petición de parte o de oficio, según él lo juzgue conveniente para los fines del recurso, podrá o no ordenarla.

El fundamento de la medida de suspensión que debe considerar el tribunal en la orden de no innovar en estas materias se encuentra en

la necesidad de preservar la igualdad de las partes en el proceso que se encuentra pendiente, situación que a nuestro entender está protegida por la garantía constitucional de igualdad ante la ley consagrada en el Art. 19 N° 2° y 3° inciso 5° de la Constitución Política. Efectivamente corresponde al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento, el que se logrará si existe un equilibrio en los derechos de cada una de las partes en el proceso. Se atenta contra dicha garantía, si una de las partes con su conducta evita ser alcanzada con los efectos prácticos de la sentencia que en el futuro se dicte. En el fondo, si producto de sus propias conductas se hace ilusorio el cumplimiento efectivo de dicha sentencia.

Ello puede ocurrir en las acciones contenciosas administrativas en razón de la ejecutividad del acto administrativo, que se constituye en el fondo como una potestad extraprocésal de ejecución del acto administrativo que se discute en el proceso. Hay aquí sin lugar a dudas un atentado contra la tutela jurisdiccional afectiva de los derechos e intereses legítimos del ciudadano-administrativo que consagra nuestra Constitución en los Art. 19 N° 3°, Art. 38 inciso 2° y Art. 73 inciso 2° de la Constitución Política.

2. CARACTERISTICAS DE LA ORDEN DE NO INNOVAR

Desde el punto de vista de quien decreta esta medida diremos que es naturalmente el tribunal que conoce del reclamo, pero a nuestro entender debe hacerlo en forma motivada, o sea, dando los fundamentos jurídicos en que se ampara su decisión. En el caso del reclamo de ilegalidad por acto municipal o del gobierno regional, el tribunal la decreta previa y necesaria demostración fehaciente, por quien la solicita, que el acto administrativo cuya legalidad se discute en el proceso, de ejecutarse, le produciría un daño irreparable. Mientras que en el Recurso de Protección, el tribunal que decide sobre la orden de no innovar y suspender, por lo tanto, los efectos del acto, lo hace según su apreciación conforme al contenido del proceso y los fines que se persigue con dicha acción de protección. En relación a la decisión jurisdiccional propiamente tal, diremos que ella constituye una resolución *sui generis*, manifestación de la jurisdicción cautelar de nuestros tribunales que asegura el resultado de la instancia y susceptible de los recursos de reposición y queja, debiendo suspenderse los efectos del acto administrativo en el recurso de queja cuando se dicta contra la Administración, de otra forma se priva-

ría de los efectos inmediatos de la decisión del tribunal de la instancia, obligando a obtener el pronunciamiento previo del tribunal de la queja sobre el mismo tema de fondo que constituye el recurso.

La suspensión del acto administrativo como efecto de la orden de no innovar decretada, en sí misma no presenta autonomía alguna, no tiene un fin propio e independiente, sino que está en directa conexión con el proceso principal, en donde se discute sobre la ilegalidad de un acto administrativo impugnado que culmina con la sentencia definitiva de nulidad o no, siendo dicha suspensión una medida que viene a asegurar el cumplimiento de la sentencia de nulidad frente a la ejecutividad del acto. De ahí que esta medida sea de carácter accesoria a la acción o recurso que promueve el particular para debatir el fondo de la cuestión planteada que es un asunto de legalidad. De este carácter accesorio, se deriva su improcedencia cuando la acción o recurso sean en sí improcedentes. Por ejemplo por haber vencido el plazo para recurrir, o por carecer el actor de legitimación. Entendemos que cualquiera sea la gravedad del perjuicio resultante con la ejecución del acto administrativo, no puede demandar su suspensión quien no se halla en una situación jurídica protegida y dictado el acto administrativo que lo afecta.

Tampoco procedería la suspensión si la ley la prohibiera, aun cuando se decretara finalmente la nulidad del acto administrativo. En este caso procedería por supuesto la indemnización compensatoria al no poder reponer las cosas a su estado anterior. Tampoco procedería cuando el acto ya ha sido totalmente ejecutado, de ahí que la oportunidad en que debe pronunciarse el tribunal es esencial. Sí es procedente, en cambio, cuando subsisten los efectos del acto a la época en que el juez debe pronunciarse. Es el caso por ejemplo de un acto administrativo que ordena la salida del territorio a un extranjero, ella produce efectos mientras se encuentra en vigencia y por ello el hecho que el extranjero haya sido obligado a cumplirla no impide la procedencia de la solicitud de suspensión de los efectos. Por otra parte, dicha medida será factible de decretar cuando sea posible material o jurídicamente: si ya se demolió el inmueble que amenazaba ruina, no lo es materialmente; y si un bien no es fungible, porque ya fue vendido a terceros, tampoco lo es jurídicamente; en esos casos la suspensión se hace imposible, y sólo procederá la acción indemnizatoria frente al fallo de nulidad del acto administrativo. Por el contrario, si la situación puede aún retrotraerse, la suspensión es procedente, pues de otra forma se premiaría la política de hechos consumados de la Administración. Ello ocurriría por ejem-

plo con el levantamiento de una clausura de un establecimiento comercial.

En relación a la oportunidad para plantearla y resolverla, ambas, señalábamos, constituían un aspecto esencial. Ello es así pues en casos extremos y de injustificada tardanza del administrado en solicitar la medida podrá ser denegada argumentando su negligencia o incluso su voluntad consentida en la ejecución para favorecerse posteriormente. De ahí la importancia de plantearla en el escrito de presentación del reclamo como un aspecto accesorio vital en el momento mismo en que se inicia la litis.

En relación a la decisión por parte del juez, a él se le impone también la carga de que su resolución sea oportuna según lo estime conveniente en protección o le sea demostrado el perjuicio irreparable en el reclamo de ilegalidad por acto municipal o por acto del gobierno regional.

El otorgamiento o rechazo de la medida cautelar no importa un prejuzgamiento sobre el fondo del asunto debatido, sino solamente una medida que asegura el cumplimiento de la sentencia, de ahí que el efecto principal de la orden de no innovar en materia contencioso-administrativa presenta un acentuado carácter provisional, toda vez que su vigencia en el tiempo se encuentra subordinada a la resolución final que recaiga en el proceso; cuando la sentencia de término se dicta, la suspensión de los efectos del acto administrativo concluye. Si la sentencia definitiva es de sentido contrario a la adoptada respecto de la medida cautelar, podrá existir una obligación de reparar los perjuicios causados a cargo del particular por la suspensión del acto que luego es declarado válido o, a la inversa, la obligación podrá ser de cargo de la Administración por la ejecución del acto ulteriormente anulado, con los alcances que señalaremos más adelante. Pero dicha provisionalidad también se produce frente a una orden de no innovar que decide en atención a unas determinadas circunstancias, cuya valoración fueron determinantes para el tribunal al decretarla. Por ello, si dichas circunstancias cambian la orden de no innovar puede ser reformada o dejada sin efecto, sea por decisión de oficio del tribunal o frente a solicitud de parte afectada.

En cuanto al alcance de la orden de no innovar ella afecta al propio acto administrativo respecto del cual se recurre, pero también puede alcanzar a las demás medidas colaterales que la Administración pueda tomar, siempre que concurren las mismas circunstancias que fundan la petición principal referida al acto administrativo. Asimismo, puede verse afectada cualquiera otra decisión administrativa relacionada y que altere el principio de

igualdad de las partes en el proceso, como por ejemplo el cobro de una multa que se pretende aplicar al administrado por el incumplimiento de la medida recurrida.

3. PRESUPUESTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA ORDEN DE NO INNOVAR FRENTE A UN ACTO ADMINISTRATIVO. LA VEROSIMILITUD DEL DERECHO QUE SE INVOKA Y LOS DAÑOS QUE EL ACTO PROVOCA EN EL PATRIMONIO DEL ADMINISTRADO

Uno de los supuestos esenciales para la procedencia de la orden de no innovar dice relación con la verosimilitud de derecho que se invoca. Este consiste en la valoración por parte del tribunal de los indicios, circunstancias o antecedentes que rodean la fundamentación de la solicitud, la que suele coincidir con la fundamentación de la pretensión principal, situaciones que dotan al acto administrativo de solo una apariencia probable de legitimidad que justifica que se tome la decisión de no innovar con un carácter perjudicial para la Administración, en cuanto paralizan su actuación. Así, la decisión jurisdiccional de tomar la medida tiene verdadero sentido cuando se decreta al inicio del proceso. Como dijimos, ella debe solicitarse al momento de interposición del reclamo, esa es la oportunidad adecuada para plantearla como un aspecto accesorio del reclamo principal. El actor deberá fundamentar la necesidad de la medida demostrando los presupuestos de hecho y de derecho imprescindibles para obtenerla. El análisis del juez en esta etapa temprana del proceso debe conformarse a través de escasos elementos de juicio, lo que determina casi siempre una falta de certeza del derecho invocado, por lo que se impone una necesidad de fundar la resolución judicial en base a una simple apariencia o probabilidad sobre dicho derecho que se invoca y que destruye la presunción de legitimidad del acto administrativo. Consideramos que en este análisis el juez debe resolver ponderada y prudentemente tomando en cuenta si el derecho que se pretende proteger aparece como probable, pero con una probabilidad calificada a la luz de los posibles atentados que a los intereses públicos o de terceros pueda causar la suspensión del acto administrativo por la orden de no innovar. Cuando existen reclamos serios sobre derechos fundamentales protegidos por el orden constitucional pensamos que la orden de no innovar debiera siempre ser decretada porque son esos derechos los fundamentales del orden jurídico,

en tanto la ejecutividad del acto es sólo un instrumento de gestión administrativa.

Por otra parte, el segundo supuesto dice relación con los perjuicios o daños que el acto produciría en el patrimonio del reclamante y que en nuestro derecho deben ser irreparables, tal como lo exigen la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y la Ley Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional.

El carácter inminente del daño y el consecuente peligro patrimonial que traería la ejecución del acto, motivan al recurrente a solicitar la orden de no innovar, la que, de no otorgarse oportunamente, podría traer para el afectado un daño irreparable.

Aquí nos enfrentamos con la posibilidad judicial de sobreponer y priorizar valores jurídicos entre la vigencia del principio de ejecutividad de los actos administrativos y que la irremediable duración del proceso provoque situaciones dañinas para la parte recurrente, hasta el punto de que la reparación de ese posible perjuicio se presente jurídicamente como muy costosa o fácticamente imposible. Por ejemplo, la clausura de un establecimiento con la pérdida de clientela que ello trae consigo, o la quiebra eventual del negocio. En ese contexto al parecer serían reparables los derechos de naturaleza económica ya que no se puede dudar de la solvencia de la Administración. Pero esta situación se ve gravada en el tiempo por el correspondiente juicio en contra del Estado y la ejecución de la sentencia que lo condena al pago de los perjuicios. Por otra parte, esta situación podría justificar que la Administración vulnera los derechos de los administrados sin otra limitación que la ulterior y eventual indemnización, situación que repugna a la debida protección y tutela de los derechos del administrado.

Pero, en principio, podemos decir que los perjuicios meramente patrimoniales serían susceptibles de reparación con las dificultades del caso, por lo que en estos supuestos no procedería decretar la orden de no innovar con la suspensión consiguiente del acto administrativo. Por el contrario, cuando el asunto litigioso afectare el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas en donde hay dificultades en la reparación, o es irreparable, la suspensión debe ser la regla general. En situaciones intermedias no conducibles a la mera indemnización económica, pero en que tampoco se afectan derechos fundamentales, el tribunal deberá ponderar caso a caso la adopción o no de la medida, atendiendo los presupuestos de la misma, al interés público comprometido y al derecho del ciudadano a la tutela judicial efectiva consagrada en la Constitución Política y en el Código Orgánico de

Tribunales, en los principios de la jurisdicción.

En todo caso, cuando se habla de perjuicio irreparable estamos frente a la idea que la sentencia no podrá restablecer la situación anterior a la ejecución del acto administrativo. Pero si dicho perjuicio por la ejecución del acto excede considerablemente el daño que se produce con la suspensión del acto, se habla aquí de perjuicio desproporcionado. Esto es relevante porque hay que tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico el auto acordado del recurso de protección no exige daño irreparable para decretar la orden de no innovar, sino que simplemente queda en la apreciación judicial según la conveniencia para los fines del recurso. Sin dudas existe aquí un enorme avance, puesto que el particular afectado podrá solicitar orden de no innovar invocando además situaciones que no producirían en sí daños irreparables, sino que situaciones que podrán originar perjuicios desproporcionados, perjuicios graves o cuando menos serios perjuicios en donde el tribunal los pondere según los fines que se persiguen con el proceso cautelar.

Como vemos, se amplía aquí el ámbito en que el tribunal puede decretarla, pero siempre será necesario la fundamentación de los posibles daños una razón de la ejecución del acto.

4. ALGUNOS CRITERIOS A CONSIDERAR PARA LOS EFECTOS DE DICTAR O NO LA ORDEN DE NO INNOVAR

Tratando de señalar algunos parámetros respecto de los cuales existirían causales fundadas para solicitar la medida, podemos invocar las siguientes situaciones casuísticas:

a) Frente a la imposibilidad de reponer las cosas a su estado inicial, ello puede derivarse tanto de un cambio fáctico como jurídico. Así el cambio fáctico puede ser a su vez material y concreto como una destrucción de edificios o registros, tala de bosques; o intangible como la pérdida del crédito, reputación o clientela. Frente al cambio jurídico definitivo puede señalarse la quiebra o liquidación de una empresa, la disolución de una asociación civil con liquidación de su patrimonio, la venta a terceros de bienes no fungibles y el nombramiento de otra persona para el cargo del cual ha sido separado el recurrente. Todas situaciones verificadas en nuestra jurisprudencia.

Por otra parte, la imposibilidad de reponer debe entenderse en un sentido práctico, y no absoluto, como ocurre en el otorgamiento de permisos de construcción, ya que se considera que si bien teóricamente sería posible demoler

lo construido en virtud del permiso declarado finalmente ilegítimo, de hecho será difícil llegar a ello, compensándose tal situación normalmente con graves multas e indemnizaciones a terceros afectados.

Ahora bien, ¿en qué supuestos la imposibilidad de reponer las cosas a su estado anterior no será adecuadamente compensable en dinero?

La respuesta ya se señaló: cuando están en juego valores no materiales, como la reputación de una persona, la conservación de un edificio histórico o artístico, la preservación de un paisaje o perspectiva de alto valor estético, la preservación del medio ambiente.

b) Cuando el perjuicio es puramente patrimonial la regla se invierte y la suspensión sólo procederá en casos excepcionales, como los siguientes:

1. Cuando la evaluación de los daños y perjuicios resulte tan difícil que impida llegar a una indemnización plenamente reparatoria: así, una medida que afecte la reputación o clientela de una empresa o la fama de uno de sus principales productos o vulnere su secreto técnico o comercial.

2. La segunda situación se basa en la imposibilidad de compensar las molestias que sufrirá el recurrente a causa de la ejecución del acto y durante el tiempo que dure la litis, aunque en definitiva la situación afectada sea finalmente reconstruible: se trata, en definitiva, de valorar —y proteger— el tiempo de las personas como un activo limitado de que ellos disponen y, con ello, amparar el pleno ejercicio de la libertad individual que se ejerce, necesariamente, en un transcurso temporal.

En esta categoría se podrían incluir aquellos actos que ordenan la expulsión de extranjeros; los que restringen el derecho a estudiar; los que ocasionan graves trastornos personales; los que obligan a tolerar ruidos u otras molestias graves; los que clausuran transitoria o definitivamente establecimientos industriales o comerciales; o los que paralizan una explotación industrial o comercial.

Todas estas situaciones que miran más la irreparabilidad del daño que causa el acto con su ejecución, se amplían infinitamente con cualquiera otra circunstancia que a criterio del tribunal atenta contra la finalidad del recurso de protección.

5. LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRENTE A LA SOLICITUD DE ORDEN DE NO INNOVAR

Desde la perspectiva administrativa aparece aquí el concepto de interés público en absoluta plenitud y como argumento que conlleva

la necesaria ejecución del acto administrativo. El acto se dicta en vista de los intereses públicos comprometidos, de allí su necesaria ejecutividad y debido a que con dicho acto se logra la satisfacción de una necesidad pública. Es, pues, la consideración del interés público un factor relevante, importante, sino esencial y fundamental que ha de considerar el Tribunal para suspender o no la ejecución de un acto administrativo. Pero el criterio de apreciación jurisdiccional en esta materia opera también a nuestro entender en términos discrecionales. Así, antes de disponer o no la orden de no innovar, el Tribunal deberá realizar un juicio de ponderación entre los intereses en pugna y los posibles daños al interés público, para concluir en la alternativa menos gravosa.

Frente a esta situación, consideramos que el Tribunal debe moverse entre aquella opción que considere la necesidad de privilegiar al interés público, frente al interés del particular cuando ambos se encuentran en situación conflictiva y aquella otra que estima que en la materia de que se trata, el interés público queda en segundo plano, respecto de la posible reparación del daño que la ejecución puede causar, o la consideración que tiene en vista el juez frente a los fines del recurso de protección, salvo que el perjuicio al interés público resulte desproporcionado o exorbitante.

El proyecto de ley sobre lo contencioso administrativo en esta materia, Art. 49, resuelve el conflicto solicitando caución suficiente al recurrente que pide la suspensión de los efectos del acto cuando se vean afectados los intereses públicos o de terceros y al momento de decretarse dicha medida, de modo que si la caución no se presta según lo establecido por el Tribunal, la medida no podría decretarse. Pensamos que tal situación debería ser aplicable en la orden de no innovar tomando en cuenta que esa caución en todo caso constituiría un límite al derecho del administrado, pero que frente a la duda judicial sería una opción para él, considerando además que tal caución no puede ser superior a la evaluación de los daños al interés público, según el principio de proporcionalidad e igualdad procesal, dejando establecido que su determinación es siempre facultad del tribunal.

La noción de interés público es en sí difusa y en ocasiones presenta facetas contradictorias. En un sentido debe entenderse como el interés de la comunidad amparado por el Estado y no el de la Administración que gestiona tales intereses y sin que por ello ambos se identifiquen. Por otra parte, hay interés público en que la Administración respete la ley; en que se haga justicia oportuna; en evitar que la negligencia funcional obligue al Estado al pago de una indemnización. Hay intereses púb-

blicos contradictorios en un edificio considerado histórico que amenaza ruina. Puede ocurrir, incluso, que desde todo punto de vista la suspensión favorezca el interés general.

Finalmente, aun cuando los motivos de interés público que invoca la Administración jueguen primordialmente en su favor, el juez deberá indagar si existen realmente y si la significación que la Administración les otorga es razonable y si deben prevalecer sobre el interés privado en conflicto. La conducta seguida por la Administración será frecuentemente un buen patrón para medir la sinceridad en la invocación de los motivos. Cuanto mayor haya sido el respeto de la Administración por los derechos del particular, otorgándole adecuada oportunidad de defensa, mayor será el respeto que, a su vez, le deberá merecer su decisión al juez. De igual importancia es la conducta que el particular ha seguido frente a la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones bajo las normas en cuestión. Por ejemplo, si es reincidente, si se agotaron los medios administrativos de defensa, naturalmente si ello le era exigible.

El interés de terceros es también un aspecto que se debe considerar por el juzgador. Tales intereses pueden jugar en favor o en contra del afectado recurrente. Se establecen en su favor por ejemplo en una clausura de una industria que perjudica a sus trabajadores en sus tareas y pagos laborales consiguientes y se establecen en su contra en el reclamo de una suspensión de autorización para operar en razón de denuncia de un tercero por el hecho de violar el afectado las normas de la libre competencia del mercado.

Por último, debemos establecer los casos en que es más difícil proceder a decretar la orden de no innovar.

a) Si el acto impugnado deniega lo solicitado por el particular, en principio no procede la suspensión, dado que ella equivaldría a obligar a la Administración a resolver positivamente mientras se tramita el recurso. Pero si la decisión es negativa y cambia la situación jurídica que tenía el particular, cabe la suspensión conforme a los principios antes señalados.

b) En general se señala que la orden de no innovar no procede respecto de medidas de

policía y orden público por los valores e intereses jurídicos en juego.

Ello a nuestro entender, requiere aceptar la distinción entre dichas medidas y la restante actividad administrativa, lo que criticamos en razón a que la expansión de la intervención del Estado por diversos motivos, especialmente de índole económica y las consiguientes obligaciones que ello trae consigo para los particulares, unidas al principio que exige una fundamentación legal para realizar toda acción administrativa especialmente la limitativa de los derechos privados en cualquier campo que se desarrolle, toma innecesaria en la actualidad la distinción entre tales actos. En verdad, las llamadas medidas de policía, frecuentemente referida a cuestiones de tranquilidad, seguridad e higiene, son expresión de facultades discrecionales que se llevan a cabo en el marco de una amplia autorización legal. En estos casos, muchas veces el vicio de ilegitimidad que se alega no resulta patente y el juzgador debe contraponer al interés privado afectado por un acto cuya alegada ilegitimidad no es más que verosímil, con el interés general en situaciones cuya dilucidación requiere conocimientos más técnicos que jurídicos. No se ve, por ello, razón para aplicar a esta hipótesis reglas distintas de las expuestas para toda la actividad administrativa en general.

c) Desde otro punto de vista sí cabría a nuestro entender distinguir entre los actos que constituyen sanciones administrativas de las demás medidas o actos administrativos que adopta el Estado. El principio debiera ser que, ausentes motivos especiales de urgencia, la sanción puede esperar la revisión judicial, ello, por supuesto, si la ley no dispone expresamente lo contrario, en cuyo supuesto sólo restará el argumento de la posible inconstitucionalidad en casos excepcionales.

En este trabajo hemos querido simplemente presentar distintas hipótesis en que opera la orden de no innovar y la posterior suspensión de los efectos del acto administrativo, tratando de dar algunos fundamentos esenciales en la procedencia y alcances de esta medida cautelar establecida como un resguardo más de los derechos del ciudadano-administrado en los procesos contenciosos administrativos, pero ponderándola con los necesarios intereses públicos siempre presentes en el actuar de la Administración.