



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de abril de 2023
Nota C-054-23

Su Excelencia
Luis Francisco Sucre M.
Ministro de Salud
Ciudad.

Ref: Casos atendidos por la Corte Suprema de Justicia de los Incidentes de Desacato, a la luz de la legislación nacional.

Señor Ministro:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 0582-DMS-OAL, presentada en este Despacho el 23 de marzo de 2023, a través de la cual, elevó una consulta jurídica ante este Despacho, con la finalidad de obtener un criterio orientador, específicamente en lo relacionado con el manejo de la figura de Desacato y si realmente es aplicable a los actos administrativos complejos.

I. Lo que se consulta.

"CONSULTA

Ante los hechos descritos con anterioridad, elevamos esta consulta con la finalidad de obtener un criterio orientador, específicamente en lo relacionado con el manejo de la figura de Desacato y si realmente es aplicable a los actos administrativos complejos, en donde hemos demostrado la gestión administrativa a nuestro alcance para procurar el cumplimiento de las sentencias."

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En atención a lo consultado, respecto al criterio orientador en: *"lo relacionado con el manejo de la figura de Desacato y si realmente es aplicable a los actos administrativos complejos"*, debemos indicar que los incidentes por desacato en materia contencioso administrativa, son competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por ser éste, el Tribunal que dictó la respectiva orden judicial, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 1932 del Código Judicial, el cual señala: *En materia civil son culpables de desacato: ...9.-En general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez."* y, a lo sostenido por éste ente Colegiado al señalar que *"corresponde al juzgador que emitió la orden*

judicial, determinar si efectivamente el obligado a cumplir la orden, su responsabilidad en la ejecución o inejecución de la misma.”¹

Es decir, la norma ut supra citada (*artículo 1932 del Código Judicial*), no hace distinción alguna respecto a, sobre qué tipos de actos administrativos, se configura el desacato en materia administrativa y, si está condicionado el cumplimiento de una orden en atención los actos administrativos complejos; ya que, la finalidad de la figura del desacato, es determinar si existe la ejecución de una conducta contraria a lo ordenado mediante decisión jurisdiccional en firme, o que, de otra forma, el receptor de una orden judicial se niegue a cumplirla sin justificación legal; para lo cual el Tribunal competente que conoce sobre los incidentes de desacato, debe analizar todos los elementos incorporados al proceso, a fin de poder determinar si se está o no frente a un posible incumplimiento de una orden judicial con base a nuestro ordenamiento jurídico.

Es preciso advertir que, la consulta hace referencia a *“que no se están observando de forma integral todas las aristas, para absolver estos incidentes por parte de la Corte Suprema de Justicia y más cuando existe jurisprudencia que así puede evidenciarlo... que no se están analizando los hechos a la luz de la Sana Crítica” y al considerar que: “nuestra Alta Corporación de Justicia, no ha resultado consistente respecto a sus propios pronunciamientos o jurisprudencia, y al momento de analizar los Incidentes de Desacato, del mismo modo, no están considerando si realmente se perfecciona la figura del Desacato, al no depender exclusivamente del Ministro del Ramo, la gestión y perfeccionamiento total de la orden emanada de la más Alta Corporación de Justicia”,* y presenta como sustento, decisiones de la **Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo** en materia de incidentes de desacato; en comparación con una decisión emitida por el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia** en materia de acciones de Amparo de Garantía Constitucionales (cfr. foja 1-4), por lo que debemos entender que, éstas últimas, poseen finalidades distintas a los incidentes de desacatos en atención a nuestro ordenamiento positivo.

III. Sustento jurídico.

A. **De la figura del desacato en materia contencioso administrativa.**

Es preciso indicar que, ante posibles vacíos por falta de regulación de esta figura, en materia contencioso administrativa, el artículo 57-C de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946, establece que los vacíos en el procedimiento establecido en ella, se llenan con lo que disponga el Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reformen, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa; por lo que, como fuente supletoria, puede ser aplicado el numeral 9 del artículo 1932 de dicho Código que dispone:

“Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

1...

9.-En general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.” (Lo subrayado es nuestro)

¹ Sentencia de 13 de abril de 2018.

De lo anterior se colige que, la disposición transcrita consiste en la ejecución de una conducta contraria a lo ordenado mediante decisión jurisdiccional en firme, o que, de otra forma, el receptor de una orden judicial se niegue a cumplirla sin justificación legal para ello.

B. Concepto.

Respecto de la figura del desacato, éste, constituye un mecanismo que ha sido concebido con el fin de, vencer la actitud contumaz o reñidora, de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento de un Tribunal; por lo que, la creación de este instrumento procesal persigue pues, evitar que el obligado debilite con su conducta, la firmeza de la declaración y condena que hayan proferido los jueces en el ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, el desacato se constituye, ante la desobediencia reiterada de cumplir con un mandato.

Por consiguiente, no constituye un instrumento de ejecución de una decisión judicial, sino que busca constatar el incumplimiento de la misma, e imponer las sanciones correspondientes en dicho caso.

Frente a ello, se contempla pues la figura en análisis (*el desacato*) como un remedio para lograr que el Tribunal de la causa, sancione a quienes deliberada y/o injustificadamente incumplan su decisión, ya ejecutoriada, y a la vez, para que, se obligue al o los reuentes a adoptar las medidas necesarias para acatar lo ordenado por esa vía.

Dicho lo anterior y, respecto de la figura del desacato, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha sostenido lo siguiente:

1. No constituye un instrumento de ejecución de una decisión judicial, sino que busca constatar el incumplimiento de la misma, e imponer las sanciones correspondientes en dicho caso;²
2. Supone una renuncia a cumplir lo decidido por la Sala;³
3. Constituye una cuestión accesoria de la sentencia principal a la que se le atribuye los efectos de ejecutoriada, y en tanto, la parte considere que no se ha cumplido la orden, podrá solicitar que se declare el desacato;⁴
4. Supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuncia a acatar lo decidido en un fallo judicial. No puede configurarse sin la presencia de pruebas fidedignas que acrediten el presupuesto meritado, ni tampoco se da tal desacato cuanto el cumplimiento de la decisión judicial depende de comportamientos que deben desplegar exclusivamente el querellante y no el funcionario acusado.⁵

Por su parte, también ha señalado que, la falta de ejecución de una sentencia no puede extenderse indefinidamente respecto a situaciones que escapan de la competencia de la entidad obligada, veamos:

“El artículo 52 de la Ley 135 de 1943 es preciso al establecer que ‘las sentencias definitivas ejecutoriadas del Tribunal de lo contencioso-administrativo son obligatorias para los particulares y la Administración...’, que aunado a la previsión de cumplimiento o ejecución de las sentencias del Tribunal del artículo 99 citado por el actor, son claras disposiciones que proscriben el carácter de mera liberalidad o voluntario en el ánimo de las

² Sentencia de 13 de junio de 2022. Querella por Desacato J.B. y A.V. c Junta Comunal de Las Cumbres.

³ Auto de 1 de diciembre de 2021. Incidente por Desacato N.E.U.C. c Benemérito Cuerpo de Bomberos.

⁴ Sentencia de 6 de febrero de 2019. Proceso Querella por Desacato. Partes Ulises Antonio González Sevillano, para que se declare en desacato al Administrador General de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario

⁵ Sentencia de 9 de octubre de 2000.

autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a quien corresponda la ejecución o cumplimiento de lo decidido por la Sala. La decisión del Tribunal ha de cumplirse bajo apercibimiento de incurrir en desacato. Sobre el particular, también son aplicables las normas del Código Judicial, artículo 99, y aquellas que regulan la figura procesal de desacato, de conformidad con el artículo 57 c de la Ley 135 de 1943.

En el presente asunto no ha sido probado que el funcionario querellado ha dejado de acatar la sentencia de 04 de octubre de 2016; aunque, lógico es advertir, que las acciones administrativas y procedimientos de la Administración para lograr esa finalidad no pueden extenderse en el tiempo "sine die". (Lo subrayado es nuestro)

De lo antes expuesto se colige que, debe existir un tiempo prudente para la ejecución de las respectivas sentencias y lograr su finalidad, no haciendo el numeral 9 del artículo 1932 del Código Judicial, ninguna distinción respecto a sobre qué tipos de actos administrativos se puede o no se configura el desacato en materia administrativa, ya que, la finalidad de esta figura es determinar si existe la ejecución de una conducta contraria a lo ordenado mediante decisión jurisdiccional en firme, o que, de otra forma, el receptor de una orden judicial se niegue a cumplirla sin justificación legal, para lo cual el Tribunal competente que conoce sobre los incidentes de desacato, debe analizar todos los elementos incorporados al proceso, a fin de poder determinar si se está frente a un posible incumplimiento de una orden judicial con base a nuestro ordenamiento jurídico.

C. Criterio adoptado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sus últimas decisiones.

Sobre el particular, podemos señalar que en los últimos fallos adoptados por este Cuerpo Colegiado, respecto al desacato en materia contencioso administrativa, ha sostenido lo siguiente:

1. Sentencia de 30 de septiembre de 2022.

"Visto lo anterior, se procede a revisar las constancias procesales y no observa esta Magistratura prueba alguna que demuestre que el Ministerio de Obras Públicas, luego de ser notificado de la Sentencia de 2 de diciembre de 2021, haya contrariado o se haya rehusado a dar cumplimiento a lo ordenado por este Tribunal en el citado fallo.

En este sentido, el representante de la entidad, en su contestación, sustentó con la aportación de documentos, visibles a fojas 27 a 30 del expediente judicial, la evidencia de las gestiones realizadas, según lo que indica las normas presupuestarias, artículo 326 de la Ley 248 de 29 de octubre de 2021, en lo procedente al no existir una posición vacante de acuerdo a lo requerido; circunstancias que, lejos de contrariar o rechazar lo ordenado por la Sala Tercera en su Sentencia de 2 de diciembre de 2021, denotan que se está dando el seguimiento a la misma, para su debido cumplimiento."

2. Sentencia de 10 de octubre de 2022.

"De cara a lo anterior, esta Superioridad se ve precisada a considerar que en el presente caso, no se ha podido configurar la figura del desacato, toda vez que se observa que no existe constancia del incumplimiento intencional de la entidad demandada, de no cumplir con el dictamen judicial ni mucho

menos obra prueba que acredite que tal situación se ha venido suscitando de forma deliberada.

Ahora antes de finalizar, esta Sala quiere dejar sentado que no se puede ignorar la inquietud o disconformidad del incidentista y en este sentido, esta Sala, hace un llamado a los encargados de cumplir con la decisión judicial, para que permanezcan y sean firmes en dar cumplimiento cabalmente a la orden judicial.

Es así, como de conformidad a los señalamientos expuestos, no aprecia entonces la Sala que en este caso se configuren los presupuestos necesarios para que pueda declararse en desacato al Ministerio de Seguridad Pública, y así procede a declararse.”

3. Sentencia de 31 de enero de 2023.

“Contrario al incumplimiento imputado por el Querellante, el citado Ministerio, por conducto de su oficina institucional de Recursos Humanos, en su Nota No. 414-OIRH-202219 de 26 de agosto de 2022, visible a folios 9-10 del cuaderno de Desacato, señaló estar consciente del derecho reconocido al Señor Chavarría en cuanto al pago de su Prima de Antigüedad ‘lo antes posible’ y que, pese a la contención del gasto público ordenado en todo el sector gubernamental y a los recortes presupuestarios para la actual Vigencia Fiscal, se pretende lograr ahorros y la posible gestión de traslados o asignación de partidas presupuestarias para ‘cumplir con la orden de la autoridad competente y hacerle frente al compromiso de pago de su prima de antigüedad’.

Lo expuesto en la Nota referida, ilustra que, la Autoridad Demandada no ha ejecutado hechos que contravengan directamente lo ordenado en la sentencia, ya ejecutoriada, que dictó esta sala Tercera de la corte suprema; ni que, habiendo recibido la orden de calcular y pagar la Prima de Antigüedad favorable al señor Juan Carlos Chavarría Sánchez, haya rehusado obedecerla sin causa legal; por el contrario, esa comunicación denota que se está procurando dar cumplimiento a lo sentenciado.”

Así pues, podemos señalar que dos son los aspectos a destacar, respecto a la figura del desacato:

- Que la entidad se haya rehusado a obedecer sin cauda legal, la obligación emitida por la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.
- Debe existir constancia del incumplimiento intencional de la entidad demandada de no cumplir con el dictamen judicial y por ende, prueba que acredite que tal situación se ha venido suscitando de forma deliberada.

IV. Conclusiones.

1. Los incidentes por desacato en materia contencioso administrativa, son competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al ser este el Tribunal quien dictó la respectiva orden judicial, con fundamento en lo dispuesto en el ya citado el numeral 9 del artículo 1932 del Código Judicial, como a la jurisprudencia analizada.

No obstante, las Acciones de Amparo de Garantías constituciones son competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, los Jueces de Circuito y los Tribunales Superiores, con base

al artículo 2616 del Código Judicial, y que en atención a la contenido de su consulta, en específicos los antecedente, se hace alusión a una decisión del pleno de la Corte Suprema de Justicia que resuelve una acción de Amparo de Garantía Constitucionales y no un incidente por desacato, vemos: “No se puede perder de vista que cuando se dicta una orden en el marco de una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales, la misma debe ser cumplida de manera inmediata o en tiempo razonable, pues de lo contrario la decisión perdería su efectividad, además de subsistir la violación a la garantía constitucional que se pretende reivindicar, por la actuación irregular de la autoridad demandada, por ello la importancia del cumplimiento eficaz y expedito del fallo a fin de restaurar y salvaguardar los derechos de las personas.”.

Por lo tanto, ambas figuras (incidente por desacato y acción de amparo de garantías constitucionales) no procuran la misma finalidad, siendo que en el primero, el remedio para lograr que el Tribunal de la causa sancione a quienes deliberada y/o injustificadamente incumplan su decisión, ya ejecutoriada, y a la vez, para que, se obligue al o los reuentes a adoptar las medidas necesarias para acatar lo ordenado por esa vía; y el segundo (acción de amparo), el mecanismo para tutelar o proteger derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política, y a su vez defender la supremacía y jerarquía de la Constitución, frente a actos de menor jerarquía, lográndose su integración y adecuación a la Carta Suprema del Estado.

Es decir, al ser probada la vulneración de garantías constitucionales, el remedio constitucional contra posibles actos perniciosos de derechos fundamentales, es el acatamiento de la decisión dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por parte de la entidad demandada, que en el caso que nos ocupa, es lo que en derecho corresponde al ser declarado vulnerado un derecho fundamental.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalándole que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mr
C-042-23



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**