

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1290

Panamá, 21 de noviembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

**Recurso de apelación.
(Promoción y sustentación).**

El Licenciado Samuel Jiménez Vásquez actuando en nombre y representación de **Jazmín del Carmen Jiménez Vásquez** solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución 002-2019-DM/RH/CSNV de 26 de junio de 2019, emitida por el **Director del Centro de Salud de Nuevo Veranillo de la Región de Salud de San Miguelito**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en los artículos 109 del Código Judicial en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, con la finalidad de promover y sustentar recurso de apelación en contra de la **Providencia de 3 de septiembre de 2019**, visible en la foja 58 del expediente judicial, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en los siguientes motivos:

1. La demandante no ha cumplido de forma adecuada con los hechos que fundamentan la acción.

A juicio de este Despacho, la recurrente **no ha cumplido a satisfacción** con lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, referente a la indicación de: **“Los hechos u**

omisiones fundamentales de la acción"; habida cuenta que los hechos planteados en la demanda no cumplen la finalidad que debe desempeñar dicho apartado, **de conformidad con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera**, en el sentido que a través de los mismos se deben exponer: *"... aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión"* (Cfr. Resolución de 28 de mayo de 2008).

En efecto, la actora en los hechos de la demanda presentada, **no cumple con la finalidad descrita, pues, en lugar de hacer referencia a las circunstancias objetivas y concretas tal como lo hemos indicado, expresa apreciaciones subjetivas** y referencias a supuestas lesiones de normas jurídicas dirigidas básicamente a cuestionar la legalidad de los actos demandados, alegaciones que, en todo caso, debieron estar insertas en el concepto de la infracción, por ser ésta la sección de la demanda, donde quien recurre, a través de un análisis lógico-jurídico debe demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto o actos atacados, **lo que hace inadmisibile la demanda**, tal como lo expresó la Sala Tercera en el Auto de 28 de mayo de 2007, al precisar:

"La firma forense... en representación de... pidió a la Sala Tercera la suspensión provisional de la **Resolución No. 3 Q. R.C.P. de 24 de enero de 2007, por medio de la cual, el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia lo destituyó del cargo de Juez Penal de Adolescentes de la provincia de Panamá y la Comarca de San Blas.**

No obstante lo anterior, **por razones de economía procesal, quien suscribe ha examinado la demanda para determinar si cumple los requisitos formales necesarios para ser admitida y ha observado varios defectos que la hacen inadmisibile.**

En tal sentido, **lo primero que se aprecia es que la apoderada judicial del actor inobserva el requisito formal establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, relativo a 'Los hechos u omisiones fundamentales de la acción.'** Los hechos de la demanda, como se sabe, aluden a aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del

acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.

En el caso bajo estudio, la apoderada judicial del actor desarrolló la sección de su demanda relativa a los 'Hechos y Omisiones fundamentales de la acción', de **forma confusa e inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, dedica casi la totalidad de esta sección a hacer alegaciones jurídicas, en las que no sólo cuestiona la legalidad de los actos demandados...**

Lo anterior evidencia que la actora desarrolló de manera inadecuada los hechos de la demanda, ya que la mayor parte son en realidad alegaciones jurídicas y subjetivas, encaminadas a cuestionar la legalidad de los actos demandados, lo que en todo caso debió formar parte del concepto de la infracción, por ser ésta la sección de la demanda, donde el afectado a través de un juicio-lógico jurídico debe demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto o actos atacados.

...

En opinión de quien suscribe, los defectos anotados hacen inadmisibile la demanda, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE la demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción interpuesta...**" (La negrita es nuestra).

En otro caso muy similar al que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera, la Resolución de 7 de marzo de 2014, ha sostenido lo siguiente:

"El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponemos las siguientes consideraciones:

Es importante resaltar, que el numeral tres (3) del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, es uno de los requisitos trascendentales para la viabilidad o no de toda demanda. Es deber del demandante el exponer de manera clara el relato de los hechos u omisiones fundamentales de la demanda.

...

Fallo de 23 de julio de 2003.

‘...En ese norte, hemos podido constatar que **le asiste la razón al señor Procurador de la Administración, puesto que se advierte que la parte actora no ha cumplido con el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

...

De lo anterior, se denota el incumplimiento de la representación de los hechos u omisiones que deben realizarse en toda demanda contencioso administrativa, siendo que en este punto deben expresarse, aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.

Recordemos que a nivel procesal son los hechos los elementos que se debaten y que deben ser probados o confirmados en el proceso.’

Al respecto del tema, la Sala Tercera en resolución de fecha 15 de marzo de 2001, señaló lo siguiente:

‘...

Esto es así, porque un examen del libelo de la demanda presentada por la parte actora demuestra que en efecto en ella se omitió la enunciación clara y precisa de los hechos u omisiones fundamentales de la acción, requisito formal que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, y que se encuentra contemplado en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Si bien la actora denomina a una sección de su escrito, ‘Hechos, omisiones fundamentales de la acción y disposiciones legales violadas’, omite la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado’.

De hecho, ‘para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto

administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer dónde se origina el vicio de ilegalidad' (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

...

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del auto de 20 de octubre de 2000, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ...'

En vista de lo expuesto, el demandante no ha cumplido con la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado, lo cual va en detrimento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Ante las deficiencias presentes en la demanda interpuesta, y en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la ley 135 de 1943, no puede dársele curso a la misma, siendo lo correspondiente en el presente caso revocar el auto venido en apelación.

...

Luego de revisadas las constancias procesales que obran en el caso que nos ocupa, somos del criterio que la presente resolución debe confirmarse, toda vez que el libelo de demanda no contiene uno de los requisitos exigidos para la admisibilidad de toda demanda ante la Sala Tercera, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pasamos a resolver conforme a derecho.

Por todo lo antes expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Resolución de fecha 14 de enero de 2013, por medio de la cual NO SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el ..., en representación de ..., para que se declare nula, por ilegal, Resolución ..., dictada por el

Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.” (Énfasis nuestro).

En ese sentido, en el caso bajo estudio, el actor desarrolló de forma confusa e inadecuada los hechos de la demanda, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, se dedica a hacer una presentación de meras alegaciones subjetivas sin detallar en qué consiste la ilegalidad de los actos acusados, aunado a que hace la transcripción de normas jurídicas, no siendo éste, el apartado para tal fin (Cfr. fojas 4 a 11 del expediente judicial).

Decimos lo anterior, toda vez que, al momento de argumentar el desarrollo de los hechos de la demanda, la parte actora hace, entre otras cosas, alegaciones subjetivas y concluyentes, además de la transcripción de normas jurídica y conceptos de las mismas. Veamos:

“...cuando su obligación, era investigar los hechos y determinar su veracidad, cumpliendo con el debido proceso y dar oportunidades de defensa a la Licenciada Jiménez...”

“La Ley es clara y señala lo que se debe hacer, sin embargo, lejos de investigar, lo que hace es remitir el proceso disciplinario a la Unidad de Asesoría Legal de la Región de San Miguelito, para que este emita concepto, y dicha opinión, sin ser lo que establece la Ley, es utilizada para sancionar a la funcionaria acusada.”

“...en su artículo 42 dispone que: ‘El funcionario ante quien se presente una petición, consulta o queja, estará en la obligación de certificar, en la copia del respectivo memorial, la fecha de su presentación o recibo de éste...’ presentó documento o nota con fecha de veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecinueve (2019), igualmente no se determina ante quien la presentó, ni hora de recibido...”

“no cumplía con los requisitos del artículo 42 de la Ley 38 de 2000, y sin entender nuestro ordenamiento jurídico, viola el principio de estricta legalidad, pieza o principio fundamental del Derecho Administrativo... pues lejos de emitir una resolución motivada donde apertura la investigación disciplinaria y ordena la práctica de pruebas tendientes a comprobar los hechos objeto de las quejas...”

“... en su artículo 103 De la Investigación que preceda la aplicación de sanciones disciplinarias,

establece la obligación de que: 'La aplicación de sanciones disciplinarias deberá estar precedida por una investigación realizada por la Oficina Institucional de Recursos Humanos...'

"... en su artículo 146 dispone claramente que: 'Las suspensiones no podrán ser más de tres en el término de un año...'

." (Cfr. fojas 5 a 8 del expediente judicial)

En ese aspecto, *"para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer donde se origina el vicio de ilegalidad"* (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

En ese sentido, el recurrente debió tomar en consideración que los hechos de la demanda, como se sabe, aluden a aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis de los actos que se impugnan.

2. Las partes y sus representantes no aparecen designados en forma correcta en el escrito de la demanda.

En otro orden de ideas, este Despacho observa que la demanda no cumple en forma adecuada con el requisito establecido por el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, de acuerdo con el cual **"Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá: 1. La designación de las partes y de sus representantes"**. Hacemos esta observación, puesto que en el escrito en estudio no se menciona al Procurador de la Administración al describirse la parte demandada, sin que se tome en consideración que, en este caso, actúa en defensa de los intereses de la Administración Pública. Éste es un requisito de admisibilidad que debe ser satisfecho por todo aquél que acuda a la Sala Tercera

mediante una acción de plena jurisdicción, según se indicó en el Auto de 23 de junio de 2008, que a continuación se cita:

“ ...

Ahora bien, en el caso en estudio, consta en la primera página del libelo (f. 93 del expediente judicial), que la parte actora señala que la demanda de plena jurisdicción está dirigida contra la Resolución No. 297 de 21 de septiembre de 2007, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias, Despacho Superior, Dirección de Asesoría Legal, suscrita por el Viceministro de Industrias y Comercio, Licenciado Manuel José Paredes, por lo que es posible determinar quién es la parte demandada. No obstante, no se establece la parte demandante y a su representante, **como tampoco al representante del funcionario demandado quien por ley debe ser el señor Procurador de la Administración, razón por la cual no es posible que se surta la defensa del acto impugnado**, circunstancia que se percibe en el proceso por cuanto el Ministerio Público no ha emitido concepto pese haber sido notificado oportunamente para ello.

Así también, la jurisprudencia de esta Sala Tercera se ha referido a este requisito de admisibilidad indicando que la designación de las partes y sus representantes, **consiste en destacar en el apartado correspondiente del libelo, la parte demandante, la demandada, e incluso la intervención del Procurador de la Administración.** (Auto de 2 de julio de 2003).

En virtud de lo planteado, el Tribunal de Alzada concluye que la recurrente no cumplió con la exigencia contemplada en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, a través de la designación correcta de las partes lo que es contrario a lo establecido por la ley contenciosa administrativa y la propia jurisprudencia, **requisito que antes de ser considerado excesivamente formalista, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el contradictorio aunado a que es una exigencia establecida por la propia ley, por cuanto se desprende de lo expuesto en ordinal 1 del artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que es necesario para darle curso legal a la acción contenciosa administrativa, ‘la correcta designación de las partes y sus representantes’.**

...

Con base en lo expuesto, el Tribunal concluye que no es posible darle curso legal a la demanda, pero no precisamente por las mismas razones expuestas por el Sustanciador, ya que entre los motivos utilizados por este para negar la admisión, solamente se evidenció la falta de designación de las partes y sus representantes.” (Lo resaltado es nuestro).

Finalmente, solicitamos que al momento en que se tome una decisión se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

Conforme a lo señalado en el párrafo anterior, si bien es cierto, la Tutela Judicial Efectiva, entre otras cosas, comprende el derecho de acceder a los jueces y tribunales en defensa de intereses legítimos, así como el derecho de tener la oportunidad para alegar y probar ante un tribunal las pretensiones en un determinado proceso legal, y en el que debe predominar un régimen de igualdad entre las partes; no lo es que, **la inadmisión de una demanda por la inaplicación de los requisitos legales contenidos en las normas de procedimiento por parte del activador jurisdiccional, constituyan, a nuestro juicio, un obstáculo procesal al acceso de la justicia y en su defecto una violación a la Tutela Judicial Efectiva.**

En ese orden de ideas, la demanda es aquel acto jurídico procesal del actor, mediante el cual se introduce la instancia y se pone la pretensión en conocimiento del tribunal de forma de obtener un pronunciamiento favorable de éste, por lo que deberá cumplir con los requerimientos mínimos y básicos para la presentación de la misma y su admisibilidad.

Así la cosas, el rol de los operadores de justicia es dar pronta seguridad jurídica y tutelar frente a la indefensión, abriendo las compuertas de la jurisdicción y garantizando las libertades fundamentales de los que acuden a ella; sin embargo, el derecho de acceso a la jurisdicción; es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de ser parte en un proceso promoviendo la función jurisdiccional, sólo debe ser

restringido por razones irrazonables y generada por una débil y confusa argumentación, que es contraria a todas luces, al principio del Debido Proceso.

No obstante, **las formalidades o requerimientos básicos y mínimos que la norma establece para la presentación de las demandas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no deben ser consideradas como conceptos irrazonables**, ni considerarse una interpretación restrictiva de las leyes procesales en cuanto a la legitimación del actor, en virtud de esa interpretación, **siempre que la argumentación y los motivos que se alegan para solicitar la no admisión de una demanda, lo constituyan la inobservancia o inaplicación de esas normas procesales y, que a su vez, haya por parte de la actora, una confusión respecto a la figura o tipo de proceso con el cual debe acceder a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en reclamo de sus derechos, como lo es en el caso que ocupa nuestra atención.**

De lo contrario, se estaría requiriendo a la Sala Tercera, a que la admisión de cualquier demanda se oficie sin el requerimiento de las normas procesales establecidas para tal fin, y en las que incluso se estaría pretendiendo a que sea ésta, la que determine y considere **la naturaleza de las demandas presentadas y que están dirigidas a cuestionar la ilegalidad de los actos administrativos que se demandan.**

Lo anterior, traería como consecuencia, además, que no se requeriría como requisito para la admisión de este tipo de demandas y que ocupa nuestra atención, el agotamiento de la vía gubernativa; ni tampoco el aportar copia del acto administrativo demandado, ni solicitar la certificación del silencio administrativo en caso que la administración no haya contestado; **entre otras**, por razón de la Tutela Judicial Efectiva.

Sobre la base del criterio antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943,

modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946 y, que en consecuencia, se **revoque la Providencia de 3 de septiembre de 2019**, visible a foja 58 del expediente judicial, que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 588-19
