

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1424

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de diciembre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación
(Promoción y Sustentación).

El Licenciado Luis A. Aguilar, actuando en nombre y representación de **Elibeth Headley**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 270 de 14 de octubre de 2019, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable 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 el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con lo establecido en los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Providencia de 28 de octubre de 2020, visible a foja 29 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; 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.

I. Fundamento del Recurso de Apelación.

1.1. Las partes y sus representantes no aparecen designadas en forma correcta en el escrito de la demanda, lo que contraviene el artículo 43 (numeral 1) de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

Se 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 libelo en estudio no se menciona a la persona que representa a la actora, así como tampoco 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, según se indicó en la Resolución de 17 de noviembre de 2015 que a continuación se cita:

“ ...

Al examinar la demanda para determinar si cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales que hagan posible su admisión, la Magistrada Sustanciadora advierte que adolece de pretermisiones, ya que no se cumple cabalmente con los requisitos previstos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

En ese sentido, la precitada excerta legal es diáfana al requerir en su numeral 1, que toda acción contenciosa administrativa debe contener la designación de las partes en el proceso y/o sus representantes, aspecto éste que fue inobservado por el apoderado judicial del recurrente al no enunciar la participación de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la entidad demandada y del Estado, describiendo las generales y domicilio de quien ocupa dicho cargo, tal como lo preceptúa el artículo 5 numeral 2 de la Ley 38 de 2000, mismo que refiere lo siguiente:

‘Artículo 5. La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

1...

2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contenciosos administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia... (Lo resaltado es nuestro)

De igual manera, se obvió la descripción de las disposiciones legales que se estiman violadas con el actuar de la entidad pública acusada y el concepto de tales infracciones, esto acorde a lo dimanado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 con sus consiguientes modificaciones.

Las deficiencias advertidas en la demanda revisada impide que se le imprima el curso normal, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, mismo que dice: ‘No

se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción'. Por ende, lo procedente es negarle el trámite a la presente demanda..." (Lo resaltado es nuestro).

1.2. La demandante no expresa de forma clara ni individualizada las disposiciones que estima infringidas y los conceptos de las violaciones que alega.

Se observa que la demanda no cumple en forma adecuada con el requisito establecido por el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 28.

El artículo 43 quedará así:

Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

...

4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.” (La negrilla es nuestra).

Al respecto, debemos señalar que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de las disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual la actora, además de enunciar cuáles son estas normas y de reproducir sus textos, debe sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez indicó que, cito: *“En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo y, seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido.”* (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios. Presupuestos y

Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción.

Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Visto lo anterior, resulta conveniente precisar que en el apartado de la demanda denominado “V. EXPRESIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE SE ESTIMEN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN”, la accionante incurre en algunas deficiencias que van en contraposición al mandato legal, doctrinal y jurisprudencial antes expuesto, tal como expondremos a continuación.

En primer lugar, debemos indicar que la accionante aduce la violación directa por omisión de los artículos 32 y 300 (numeral 1) de la Constitución Política; 629 (numeral 3) del Código Administrativo; 2 (numeral 2) y 156 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, de Carrera Administrativa; 99 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general; 1 de la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 que establece el régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos; y artículo 2 de la Ley 39 de 2013; sin embargo, **no desarrolla de manera lógica y razonada los cargos de ilegalidad relativos a dichas normas; es decir, no explica de manera individualizada, clara y suficiente cómo se produce la infracción de cada una de éstas con la emisión del acto acusado; por el contrario, advertimos que, en su lugar, hace una explicación conjunta de forma somera, imprecisa y genérica de dichos preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, lo que no solo hace inadmisibile la acción que ocupa nuestra atención, sino que también nos imposibilita proceder a formular nuestros descargos y rebatir el cuestionamiento de legalidad del acto objeto de reparo (Cfr. fojas 6-17 del expediente judicial).**

En una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante el Auto de 21 de julio de 2016, se pronunció en los siguientes términos:

“... ”

De tal manera se constata el incumplimiento de lo normado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, al respecto del requisito de

expresar la disposición o disposiciones de forma particularizada de las leyes que se estimen quebrantadas por el acto recurrido y la exposición de manera razonada del concepto de violación. Su omisión impide que el Tribunal pueda hacer el correspondiente análisis de los cargos expuestos y la revisión de la legalidad del acto emitido por la autoridad administrativa.

...
Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.” (El resaltado es nuestro)

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, debemos recordar que **la importancia de indicar de manera clara y razonada las disposiciones en que se fundamentan las demandas o acciones**, radica en el hecho que las decisiones de los administradores de justicia, deben estar circunscritas estrictamente con base a las pretensiones de los accionantes, de allí que sea importante que éstos no solamente indiquen con claridad meridiana sus pretensiones, sino que además **desarrollen de manera correcta, coherente y suficiente las disposiciones del ordenamiento jurídico que fundamentan dichas pretensiones**, pues así le da luces al operador judicial para **enfocar su análisis jurídico de determinar la legalidad o no del acto administrativo impugnado y emitir su decisión conforme a derecho**, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición del accionante, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de este último y de qué forma tales normas amparan su reclamación; aspecto éste que escapa indiscutiblemente del rol para el cual fue designado el juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.

De igual manera, una deficiencia en la formulación de los cargos de infracción imposibilita a la contraparte efectuar una adecuada defensa, lo que es contrario a la lealtad procesal.

En segundo lugar, también señala como normas infringidas los artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 99 del Reglamento Interno del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; no obstante, advierte esta Procuraduría que, aun cuando el apoderado judicial de la parte actora señala en su escrito de demanda las normas reglamentarias antes mencionadas,

que estima infringidas por el acto acusado; lo cierto es que, omite exponer el concepto de violación de cada una de las disposiciones alegadas, situación que en innumerables ocasiones ese Máximo Tribunal de Justicia, ha manifestado que el demandante debe explicar ampliamente de qué manera han sido violadas cada una de las normas citadas, a fin de que el Tribunal se pueda pronunciar acerca de la ilegalidad planteada.

En ese sentido, se pronunció la Sala Tercera, mediante Resolución de 18 de mayo de 2012, indicando lo siguiente:

“...

El artículo 43, numeral 4 de la Ley 135 de 1943, indica como requisito necesario de toda demanda contencioso administrativa la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

Lo señalado en el párrafo anterior viene al caso, en virtud de que **la demanda presentada por la parte actora, no establece el concepto de violación de las disposiciones legales que se estiman infringidas, lo cual hace entonces para los efectos de la admisión, que se le reste procedencia a dicho recurso, dado que no existe expresión ni claridad en cuanto a las disposiciones que la parte actor considera que se estiman violadas.**

Coincide entonces, ésta Sala de la Corte plenamente, con lo alegado por el Procurador, en el sentido de que, **el apoderado legal de la recurrente no hizo la confrontación entre el hecho generador de su pretensión y las normas que estima vulneradas y es que este ejercicio constituye el mecanismo por el cual el demandante identifica las disposiciones que considera violadas y el concepto en que a su criterio han sido infringidas.**

Por las anteriores consideraciones el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA de la Resolución de 9 de mayo de 2011, NO ADMITEN la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización...” (El destacado es nuestro).

1.3. Las normas cuya infracción se invoca son disposiciones de rango constitucional.

Conforme puede observar este Despacho, la parte actora igualmente invoca como infringidas disposiciones que forman parte de nuestro ordenamiento constitucional, en particular los artículos 32 y 300 de la Constitución Política de la República, materia cuyo

análisis le corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 206 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial; con lo que se desconoce que a la Jurisdicción Contencioso Administrativa sólo le está atribuido el control de legalidad de los actos expedidos por la Administración Pública, de ahí que no puede invocarse ante la misma la infracción de normas de esta jerarquía, tal como lo hace el recurrente; razón por la que esta demanda no debe ser admitida (Cfr. fojas 7 del expediente judicial).

En ese sentido, se pronunció el Tribunal mediante Auto de 22 de abril de 2007 que en su parte medular indica lo que a continuación se transcribe:

“Además, el recurrente aduce como norma infringidas disposiciones de rango constitucional, sin embargo, esta superioridad, ha manifestado inveteradamente, que en las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción sólo puede indicarse como disposiciones violadas las de rango legal. Lo anterior obedece a que la Sala Tercera Contencioso Administrativa tiene como función principal el velar que la actuación de los funcionarios públicos se ajuste al ordenamiento legal, en virtud del principio de la legalidad. Por ello la infracción debe darse en relación a normas legales y no constitucionales.” (El resaltado es de la Sala Tercera).

En el ámbito doctrinal, **el doctor José Dolores Moscote** se pronunció en torno al tema del control de legalidad en los siguientes términos:

“Por sus orígenes históricos, por las modalidades positivas que afecta en las comunidades políticas que la han acogido, la jurisdicción Contenciosa sólo tiene por objeto la revisión de los Actos Administrativos de las entidades y funcionarios públicos para ajustarlos a la Ley, si en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas, la han violado. En otros términos, el recurso a que la institución sirve es una garantía de carácter general contra las actuaciones desorbitadas de la administración y su fin establecer el imperio de la legalidad, estimulador por sí mismo de la seguridad individual y social. Ahora bien, lo que constituye un dique contra las irregularidades y los excesos de las autoridades administrativas, lo que es sólida valla contra lo arbitrario, discrecional en condiciones políticas normales, sólo puede conducir a realzar el prestigio de la administración y favorecer el culto del derecho por el constante hábito de respetarlo.” (MOSCOTE, José Dolores. “El Derecho Constitucional Panameño” antecedentes, doctrinas y soluciones, Panamá, 1960, edición conmemorativa XXV aniversario, Universidad de Panamá, página 601) (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

En atención a las consideraciones antes expuestas, cobra relevancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual establece lo siguiente:


“Artículo 50. No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción” (El resaltado es nuestro).

Tal como se desprende del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo dispone.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación 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).

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 28 de octubre de 2020**, visible a foja 29 del expediente judicial, que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, corregida, 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 483792020