

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1887

Panamá, 29 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Recurso de apelación
(promoción y sustentación).

La Licenciada Lilibeth Marulis Fuentes Aparicio de Puentes, actuando en nombre y representación de **Javier Ovidio Acevedo Cedeño**, solicita que se declare nula, por ilegal, el Resuelto de Personal N°084 de 15 de febrero de 2021, 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 los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la **Resolución de veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**, visible a foja 52 del expediente judicial, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

La demanda interpuesta por **Javier Ovidio Acevedo Cedeño**, consiste en declarar la nulidad por ilegal, de los actos emitidos por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, en atención a su desvinculación dentro de dicha entidad; sin embargo, ante el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad por parte del actor, esta Procuraduría de la Administración fundamenta su apelación en lo siguiente:

1. El demandante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley No. 135 de 1943.

Este Despacho observa que quien demanda invoca y desarrolla el concepto de violación de disposiciones contenidas en la Constitución Política de Panamá, por lo que esta Procuraduría debe

advertir que su análisis no corresponde a este tipo de procesos, debido a que a la Sala Tercera sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, no así el examen de constitucionalidad de los mismos; materia cuyo conocimiento le corresponde privativamente a la Corte Suprema de Justicia; en Pleno, a la luz de lo que disponen el artículo 206 (numeral 1) del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

En ese mismo orden, también se evidencia que el accionante invoca de manera seguida otras disposiciones de carácter legal, que a su forma de ver, fueron vulneradas al momento de emitirse el acto impugnado, y desarrolla el concepto de violación de las mismas de manera conjunta, siendo ésta una situación contraria a la formalidad que la propia Sala Tercera ha desarrollado en su reiterada jurisprudencia, respecto a la importancia de individualizar las normas que el Tribunal debe analizar como resultado de la acción contencioso administrativa interpuesta (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

Por lo antes indicado, es pertinente enfatizar que el concepto de violación es el marco en el que se ubicará el Juez para efectuar la confrontación de legalidad del ordenamiento jurídico vigente que se considere violado respecto al acto demandado, lo que implica que el Tribunal emplee una técnica especial que requiere, por parte del demandante, cumplir estrictamente con las formalidades para su admisión, pues si bien, no basta solo con citar los artículos, **sino que con toda precisión le corresponde al actor explicar el sentido y alcance de la violación, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa**, ya que el actor solamente cita las disposiciones de manera seguida, y además desarrolla el concepto de violación de manera conjunta sin puntualizar una conclusión específica, ni mucho menos separada.

En ese sentido, al **no expresar de forma separada, precisa y completa el concepto de violación de cada una de las disposiciones que estima infringidas**, el accionante deja en evidencia, que con la presente acción **no cumple a cabalidad el requisito de admisibilidad** contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley No. 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley No. 33 de 1946, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:

- 1...;
- 2...;
- 3...;
4. **La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.** (La negrilla es nuestra).

Sobre este apartado resulta pertinente destacar que, su finalidad consiste en que quien demande **enuncie las normas y reproduzca sus textos, con la finalidad de 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.**

Asimismo, consideramos oportuno citar lo señalado por el autor Juan Ángel Palacio Hincapié, referente al cumplimiento de este presupuesto procesal. Veamos.

“...en las acciones de legalidad de los actos, en las que se persigue la nulidad de la actuación de la Administración, **el juez solamente puede hacer la valoración jurídica y la confrontación de legalidad**, atendiendo a las razones que llevaron al actor a proponer su nulidad, **ese concepto de violación es el marco en el cual se ubica el juez para hacer la confrontación de legalidad**, lo que implica una técnica especial, que la diferencia de las demás demandas.

La falta del concepto de violación, dado el carácter rogado de la jurisdicción, **hace que no pueda dictarse un fallo de fondo...** Por tanto, no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento a que pertenecen las normas violadas, sino que se deben señalar estas con toda precisión, y, además, debe explicarse el sentido y el alcance de la violación.

Es decir, si la pretensión busca la nulidad de actos administrativos, **se deben relacionar las normas que se consideran infringidas con el acto impugnado y expresar por qué se considera esa violación.**

...

El **concepto de violación** como parte de la demanda, asume dos connotaciones distintas: **a) por un lado, es un aspecto formal cuyo cumplimiento debe controlar el juez al momento de la admisión de la demanda, sin entrar a analizar su incidencia en la pretensión.** Su ausencia permite también controlarla con los recursos frente a la admisión. Si permanece el defecto, al momento de decidir, **el juez no**

puede entrar a analizar el asunto de fondo, es decir, no puede decidir sobre la pretensión.

Y **b) de otro lado, mira a la procedencia de la pretensión**, pues con base en ello, el juez entra a calificar, evaluar, confrontar el acto con la norma violada, pero dentro del marco del concepto de violación, por lo cual este toca con la pretensión misma de anulación y, por ende, deberá estudiarse al momento de dictar sentencia." (PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo. (Páginas 278 y 279) (Lo resaltado es de este Despacho).

Efectivamente, tal como lo desarrolla el autor que hemos citado, la invocación de las normas que se estimen infringidas y el concepto de su violación, constituye un requisito de admisibilidad de gran relevancia dentro de la estructura de una acción contencioso administrativa con la que se pretenda resarcir la vulneración de derechos subjetivos, **pues al no hacerlo, quien demande, le impide al Tribunal poder analizar la legalidad del acto impugnado.**

Visto lo anterior, resulta conveniente reiterar que en el apartado de la demanda denominado: disposiciones legales infringidas por violación directa y concepto de la infracción, el demandante incurre en deficiencias que van en contraposición al mandato legal, doctrinal y jurisprudencial.

De lo antes expuesto, nos permitimos citar el dictamen de la Sala Tercera, representada por el Magistrado Sustanciador Carlos Alberto Vásquez Reyes mediante Auto de veinte (20) de julio de dos mil veintiuno (2021), veamos:

"...la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado el presupuesto procesal previsto en el precepto normativo citado, entendiendo primeramente que quien acciona debe individualizar las normas que se estiman infringidas, transcribir las mismas y, luego de ello, **proceder a explicar**, bajo un análisis lógico jurídico, **de qué manera la actuación desplegada por la entidad conculca tales disposiciones**, en cualquiera de sus modalidades: violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley.

...

Bajo esta premisa, tal como lo ha puntualizado esta Sala en múltiples ocasiones, la importancia de identificar y desarrollar el concepto de infracción de las disposiciones legales que se estiman vulneradas con la actuación de la entidad demandada..." (Lo resaltado es del Magistrado Ponente).

Por las razones expuestas, somos del criterio que la apoderada especial de **Javier Ovidio Acevedo Cedeño**, en la demanda presentada, contravino la formalidad de admisibilidad del apartado denominado normas infringidas y concepto de violación.

2. El accionante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 43-A de la Ley No. 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la Ley No. 33 de 1946.

En este mismo orden, esta Procuraduría se opone a la admisión de la mencionada demanda, debido al incumplimiento del requisito de admisibilidad que consiste en especificar el derecho a restablecer, pues al observar la pretensión del actor, queda claro que no puntualiza su petición respecto a la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado.

De esta manera, para lograr una mayor aproximación a lo advertido, consideramos pertinente señalar lo indicado por **Javier Ovidio Acevedo Cedeño** por medio de su apoderada especial, veamos:

“Se pide, como pretensión...que la Sala Tercera...formule las siguientes declaraciones, con audiencia del Procurador de la Administración:

PRIMERO: Que es nula, por ilegal, Decreto Personal (sic), Resolución No. 084. De fecha 15 de febrero de 2021, al igual que el acto que niega reconsideración mediante Resolución Administrativa, 288-2021, de 10 de mayo de 2021 en la que se desconocen Leyes vigentes en el territorio panameño y que son de Acuerdos Internacionales y de orden Constitucional.

SEGUNDO: Que a consecuencia de lo anterior se orden al **MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL** (sic) de la República de Panamá, a restablecer el derecho subjetivo violado, al momento de emitir el acto administrativo acusado de ilegal.” (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En atención a ello, estimamos necesario citar el texto del artículo 43-A de la Ley No. 135 de 1943, adicionado por la Ley No. 33 de 1946, ya que en definitiva, quien demanda no expresa ni solicita de manera adecuada el derecho que pretende reestablecer, lo que implica una abierta vulneración al contenido de la referida norma, veamos:

“**Artículo 43-A.** Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y **si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretendan**, ya se trata de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.

No será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Visto de esta forma, la disposición trascrita nos permite advertir que, en el apartado destinado a establecer las pretensiones, **el actor únicamente solicitó la nulidad del acto acusado de ilegal y su confirmatorio, omitiendo peticionar de manera adecuada el restablecimiento del derecho subjetivo que estima haya sido conculcado**; en consecuencia, tal incumplimiento afecta los límites dentro de los cuales ha de pronunciarse la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo al momento de emitir su Sentencia, **pues la simple petición de nulidad del acto acusado, no produce la reparación reclamada de manera automática.**

Dicho de otra manera, quien demanda debe solicitar al Órgano Jurisdiccional no solo la anulación del acto que le ha afectado, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas a su estado anterior; es por ello, que tanto la ley; la doctrina; y, la jurisprudencia, lo ha denominado como derecho subjetivo, pues precisamente procede cuando se invoca lesión a un auténtico derecho adquirido por el reclamante, que requiere sea restablecido.

Al respecto nos permitimos citar los aspectos detallados por el especialista en la materia Contencioso Administrativo, Juan Ángel Palacio Hincapié, en el sentido siguiente:

“La formulación inadecuada de la pretensión da lugar a una sentencia inhibitoria, **pues el juez no podrá decidir sobre lo pedido**, lo que obliga a que la petición se presente en forma clara, precisa, detallada o individualizada.

...

En las acciones de nulidad y restablecimiento, **debe pedirse la nulidad del acto administrativo y enunciarse clara y separadamente las condenas y las declaraciones que el actor persigue como consecuencia de la nulidad**, teniendo en cuenta que las diferentes pretensiones que se quieran derivar de la nulidad impetrada deben deducirse de la nulidad del acto, con el cual deben guardar íntima relación.” (PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo. (Páginas 273 y 274) (Lo resaltado es de este Despacho) (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

Siendo así, resulta claro que la mera declaratoria de ilegalidad del acto acusado, en ninguna forma le restituiría los derechos afectados, ya que es necesario que el accionante lo solicite de manera expresa e individualizada, a fin de obtener un pronunciamiento en ese sentido por parte del Tribunal.

Asimismo, el máximo Tribunal en materia Contencioso Administrativa, detalló la importante del requisito de admisibilidad al que hacemos referencia, por medio de la Resolución de veintinueve (29) de

enero de dos mil veintiuno (2021), en la cual el Magistrado Carlos Alberto Vásquez, como ponente en grado de apelación, decidió previa revocatoria, no admitir la demanda interpuesta. Veamos:

“Luego de examinados los argumentos de la Procuraduría, y la oposición presentada por la parte actora, este Tribunal de apelación considera que le asiste la razón al Procurador, y que la demanda contencioso administrativa presentada por el Lcdo...., no puede ser admitida, toda vez que la misma incumple con lo preceptuado en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943.

En base a lo anterior, se hace necesario un análisis de lo solicitado por **la parte actora en el petitem de su demanda, en el cual se puede observar que únicamente se limita a solicitar que se ordene la reparación del derecho subjetivo afectado, sin especificar las pretensiones que espera obtener con dicha declaratoria de nulidad del acto acusado de ilegal** (La negrita y lo subrayado es de esta Procuraduría).

...

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** del Auto..., **NO ADMITE** la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por..., para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución...**, emitida por..., así como su acto confirmatorio y para se hagan otras declaraciones.” (Lo resaltado es de la Sala Tercera).

En consecuencia, ha quedado demostrado que el actor no cumplió a cabalidad con los requisitos de admisibilidad de toda acción contencioso administrativa, al haber incurrido en una deficiente explicación de las normas que estima infringidas, y omitir describir con precisión la pretensión en el proceso instaurado, situación que conduce a esta Procuraduría a solicitar al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera en grado de apelación, que con previa revocatoria, decidan no admitir la demanda en estudio.

En el marco de lo antes expuesto, es importante señalar que esta posición más allá de poder ser considerada como excesivamente formalista, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el contradictorio, tomando en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial; lo que hace indispensable la aplicación de los principios normativos del derecho procesal, que regulan los requisitos, el

desarrollo y los efectos del proceso; de manera que se observe el debido proceso, la lealtad, e igualdad procesal de las partes.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no se puede confundir el principio de tutela judicial efectiva con el deber del demandante, en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, que consiste precisamente en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, básicos y mínimos, establecidos por la ley, de manera que no se debe interpretar como un acceso desmedido para acceder a la justicia. En este sentido, consideramos oportuno citar el criterio desarrollado por el autor Joaquín Silguero. Veamos:

“El derecho a **la tutela judicial efectiva** puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de **un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico**, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, **y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso.** (SILGUERO E. Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, 1995. Pág. 85-86) (Lo resaltado es nuestro).

Lo anterior nos permite concluir que la tutela judicial efectiva la integran, en términos generales, el derecho a acceder a los tribunales de justicia, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia; sin embargo, todo el que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no debe desconocer que la admisión de todas las acciones que se interpongan, se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946.

En atención a ello, estimamos oportuno citar el texto del artículo 50 de la Ley No. 135 de 1943, modificada por el artículo 51 de la Ley No. 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.

Sobre la base del criterio antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley No. 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley No. 33 de 1946 y, que en consecuencia, se **REVOQUE la Resolución de veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)**, visible a foja 52 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


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 680122021