

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 367

Panamá, 31 de julio de 2012

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El licenciado **José Pío Castillero**, actuando en su propio nombre y representación, interpone acción de inconstitucionalidad contra el resuelto 3268 de 15 de diciembre de 2008, emitido por el Ministerio de Educación.

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Acto acusado de inconstitucional.**

El accionante solicita que se declare inconstitucional el resuelto 3268 de 15 de diciembre de 2008, emitido por el Ministerio de Educación, mediante la cual se estableció el procedimiento para desarrollar los cursos de formación, capacitación y perfeccionamiento profesional para los educadores, directivos y administrativos de ese ministerio (Cfr. fs. 10-14 del expediente judicial).

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

A juicio del recurrente, el resuelto 3268 de 15 de diciembre de 2008, que señala como infractor del Texto Fundamental, vulnera las siguientes normas:

1. El artículo 103, de acuerdo con el cual la universidad oficial de la República de Panamá es autónoma (Cfr. fs. 6-8 del expediente judicial);

2. El artículo 173, que dispone que toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial); y

3. El numeral 14 del artículo 184, que le atribuye al Órgano Ejecutivo la facultad de reglamentar las leyes que lo requieran, a fin de facilitar su mejor cumplimiento, pero sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

De la lectura del resuelto 3268 de 15 de diciembre de 2008, el cual se acusa de vulnerar los artículos 103, 173, y 184, numeral 14, de la Carta Magna, invocados en la demanda, se desprende que el mismo constituye un acto típicamente administrativo, que establece el procedimiento para desarrollar los cursos de formación, capacitación y perfeccionamiento profesional para los educadores, directivos y administrativos del Ministerio de Educación. En ese sentido se pronunció ese Máximo Tribunal de Justicia mediante la sentencia de 16 de julio de 1993, que en su parte medular indica lo siguiente:

“...  
Como puede apreciarse en la transcripción anterior, los resueltos ministeriales, que vienen a ser actos administrativos... amparados en una costumbre constitucional cuya vigencia ha permitido, que no poseen la virtud de constituirse en mecanismos a través de los cuales se puedan desarrollar o reglamentar preceptos legales.  
...” (El subrayado es nuestro).

En este contexto, resulta pertinente destacar que el Pleno de esa Corporación de Justicia ha sido constante al señalar que la jurisdicción Contencioso Administrativa es la vía preferente para la impugnación de actos administrativos que, en un sentido amplio, se entienden como *“todo acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo”* (Cfr. Eduardo

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, pág. 134).

En concordancia con lo anterior, es importante anotar que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República le atribuye esta competencia a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual la misma conocerá de los **actos**, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Como consecuencia de ello, dicha Sala está investida de competencia para anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, además de otras atribuciones que le tiene asignada la Ley. Así lo ha interpretado ese Pleno al emitir la sentencia de 30 de abril de 2003, en la que se expresó lo siguiente:

“...  
Es doctrina constitucional consolidada el principio de la preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional.

En nuestro país la guarda e integridad de la Constitución se le ha confiado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 203 de la Constitución Política, que es del tenor literal siguiente:

‘Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1...

2.-La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercérselas,

los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.'

El principio de la preferencia de la vía contencioso-administrativo es uno de los principios que han sido analizados por el Magistrado Sustanciador, en la monografía sobre Interpretación Constitucional (Edición de 1993, pág. 28).

El Pleno de la Corte, por su parte, se ha referido sobre este principio en innumerables ocasiones, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, 15 de febrero de 2000, 14 de mayo de 2000, 16 de marzo de 2001, 14 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2002, entre otras.

La Sentencia de 11 de marzo de 2002, se pronunció sobre el mencionado principio en la siguiente forma:

'Con independencia del aludido principio, este Pleno ha dicho que razones de orden procesal, singularmente el derecho de defensa, hacen que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional.

La vía contencioso-administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional, que es un proceso al acto,

en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo), en que no hay técnicamente partes procesales, y por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados.’  
 ...”

Frente a este escenario jurídico, resulta evidente que el accionante equivocó la vía al interponer la acción de inconstitucionalidad bajo examen, ya que en virtud del “*principio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional en la impugnación de actos administrativos*”, el agotamiento de todos los medios de impugnación consagrados en el ordenamiento jurídico para enervar actos de esta naturaleza constituye presupuesto fundamental para la presentación de acciones de inconstitucionalidad.

Conforme puede apreciar este Despacho, este criterio ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 6 de septiembre de 2006, cuya parte pertinente es del tenor siguiente:

“...  
 En este momento conviene recordar, que en materia de acciones de Inconstitucionalidad también se debe cumplir con el ‘principio jurisprudencial del necesario agotamiento de los recursos o las vías procesales disponibles’, hecho este que ha sido objeto de reiterados pronunciamientos jurisprudenciales por parte de esta Corporación de Justicia, como el que a continuación citamos:

‘Mediante sentencia de 25 de febrero de 2000 (demanda de inconstitucionalidad presentada por ORLANDO RODRIGUEZ contra sentencia de 3 de agosto de 1998 dictada por el Segundo Tribunal Superior) el Pleno de la Corte se refirió a la aludida exigencia respecto al agotamiento de la vía considerada en procesos de amparo que fueron citados como ejemplo (Cfr. sentencias de 18 de enero de 1999 y 27 de febrero de 1997), para finalmente expresar:

Por otra parte, el fallo del Pleno de 24 de mayo de 1993, que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Jorge Chen Fernández

contra la Resolución No.2445-90-DG de 19 de marzo de 1990, dictada por la Caja de Seguro Social, dice que:

La necesidad del agotamiento de la vía o utilización previa de recursos procedentes contra el acto atacado de inconstitucional, si bien la ley no lo preceptúa, la jurisprudencia que ha sentado este requerimiento ha sido constante uniforme. El carácter extraordinario de esta acción constitucional determina el que proceda cuando se hayan agotado todos los medios por los que se pueda anular el acto cuya inconstitucionalidad se pretende.'

Esta resolución confirma la jurisprudencia que ya había establecido la Corte, de que para que una demanda de inconstitucionalidad sea viable, es necesario que el agotamiento de los recursos legales disponibles para impugnar el acto o resolución denunciado como inconstitucional.' Fallo de 24 de octubre de 2000. Mag Eligio Salas.

...”

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado José Pío Castellero, quien actúa en su propio nombre y representación, contra el resuelto 3268 de 15 de diciembre de 2008, emitido por el Ministerio de Educación.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**