

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1086

Panamá, 16 de octubre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación.  
(Promoción y Sustentación).

El Licenciado Andrés Santamaría López, actuando en nombre y representación **Mayra Castillo**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1443 de 19 de noviembre de 2019, dictado por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, 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 ese Tribunal 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 el presente recurso de apelación en contra de la Providencia de 31 de julio de 2020, visible a foja 10 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción 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.

Sustentamos nuestra apelación en las siguientes consideraciones.

1- La demandante no expresa de forma suficiente los conceptos de las violaciones que alega.

Este Despacho considera que la presente acción **no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad** contenido en 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).

Este Despacho observa que en el proceso bajo análisis, el apoderado judicial de la demandante se limita a mencionar los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos impugnados, acompañados de argumentaciones subjetivas; a destacar los fundamentos de tales actos y de los recursos gubernativos contra ellos interpuestos, lo que incumple la finalidad para el que fue creado este presupuesto procesal "**La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación**", que debe consistir en "... una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusada de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado..." (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

En ese sentido, se pronunció ese Tribunal, mediante el Auto de 22 de marzo de 2002, y el Auto de 12 de agosto de 2003, que puntualizan:

**Auto de 22 de marzo de 2002.**

"... el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusada de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado. El concepto de la infracción, por tanto, **no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas**; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico." (Énfasis suplido) (Florencio Barba Hart vs. Ente Regulador de los Servicios Públicos).

**Auto de 12 de agosto de 2003.**

"... Si bien el Lcdo. Palacios incluyó en su demanda un extenso apartado que denomina 'motivos de impugnación', éste no llena el aludido requerimiento formal, pues, **dicho letrado se limita a mencionar los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos impugnados y a destacar los fundamentos de tales actos y de los recursos gubernativos contra ellos interpuestos**. No se hizo en el referido apartado una confrontación entre los actos atacados y alguna norma legal o reglamentaria, dirigida a demostrar a la Sala la supuesta

ilegalidad de aquellos actos." (La negrita es de este Despacho)  
(Pedro Huete V. vs. Caja de Seguro Social).

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 quien demanda, **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.**

Así lo señaló la Sala Tercera en el Auto de fecha 29 de noviembre de 2018, que en lo medular señala:

"Con respecto al tema del concepto de la infracción, la Sala ha indicado en innumerables precedentes que su cumplimiento supone una explicación detallada y lógica de la forma como el acto acusado infringe la norma o normas que se cita como violadas, de modo que se ilustre a la Sala acerca de las infracciones que se alegan. El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, **es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas**, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico.

...

Estas delimitaciones de que la Sala Tercera de la Corte debe fallar en base a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción, se ha materializado en la jurisprudencia de la Sala Tercera que se ha pronunciado reiteradamente en cuanto a este tipo de requisitos. Es por lo antes expuesto, que es deber de este Tribunal reiterar a la parte actora que toda demanda debe cumplir con ciertos requisitos de forma y fondo esenciales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera; y se advierte que en la demanda presentada por la parte actora no cumplió con los presupuestos esenciales de admisibilidad una demanda contencioso administrativa..., en su defecto, ya que era necesario que las demandantes establecieran claramente cuál era el remedio procesal idóneo para su pretensión, y que de esa manera se lo presente a la Sala Tercera, a fin de que ésta en virtud de su potestad constitucional delegada, pueda admitirla y

evaluarla adecuadamente, por lo cual en base el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, la misma no debe ser admitida.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la Lcda. Karina Milagros Rudas, actuando en nombre y representación de Roberto Rudas Herazo, contra la Lcda. América Vergara, Juez de Garantías del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, por la prestación defectuosa dentro del ejercicio de sus funciones administrativas.”

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).

Respecto al cumplimiento de este presupuesto procesal, la autora panameña Maruja Galvis expresa lo siguiente:

**“h. Se deben citar y explicar claramente las disposiciones violadas e imprescindible explicar el concepto de violación de la norma.**

**Esta es otra de las razones por las cuales la Sala Tercera no admite una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.**

Aquí debe señalar el demandante, en su opinión, por qué considera que el determinado artículo de la ley, que son los artículos legales de nuestro ordenamiento positivo, han sido violados por el acto impugnado y el concepto y su opinión sobre cómo esto se ha dado.

**La doctrina ha señalado que en el proceso contencioso administrativo la exposición de las normas violadas y el concepto de violación constituye el corazón de la litis...”.** (GALVIS, Maruja. Requisitos Formales de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Análisis legal, doctrinal y jurisprudencial. Universal Books. Panamá, 2008. Pág. 153) (Lo destacado es de este Despacho).

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 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.” (Lo destacado es nuestro).

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

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 escrito en estudio aunque se menciona al Procurador de la Administración al describirse la parte demandada, no se toma en consideración que, en este caso, actúa en defensa del acto acusado.

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 28 de diciembre de 2012, que a continuación se cita:

“Este despacho Sustanciador, advierte que la parte actora omitió indicar entre otras cosas, las partes que intervendrán en el proceso conforme se establece en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. En este sentido, **resulta de importancia destacar que la actora debió designar al señor Procurador de la Administración como representante**

**de la parte demandada a quien tampoco mencionó, puesto que él actúa como tal, en los procesos contenciosos administrativos de plena jurisdicción**, de conformidad con el ordinal 2º del artículo 5 de la Ley 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'

..." (La negrita es nuestra).

En virtud de las razones antes expuestas, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera, mediante 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, **QUE REVOQUE** la Providencia de 31 de julio de 2020, visible a foja 10 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Andrés Santamaría López, actuando en nombre y representación **Mayra Castillo**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1443 de 19 de noviembre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones; 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 400862020

de la parte demandada a quien tampoco mencionó, puesto que él actúa como tal, en los procesos contenciosos administrativos de plena jurisdicción, de conformidad con el ordinal 2º del artículo 5 de la Ley 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'

..." (La negrita es nuestra).

En virtud de las razones antes expuestas, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera, mediante 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, **QUE REVOQUE** la Providencia de 31 de julio de 2020, visible a foja 10 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Andrés Santamaría López, actuando en nombre y representación **Mayra Castillo**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 1443 de 19 de noviembre de 2019, dictado por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones; 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 400862020