

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación
(Promoción y sustentación).

Vista Número 1220

Panamá, 18 de noviembre de 2020

La firma forense Candanedo, Jaramillo & Walker, Abogados, actuando en nombre y representación de **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 347-2019 de 22 de noviembre de 2019, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio, y para 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 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 12 de agosto de 2020, visible a foja 33 del expediente, 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.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en que la actora incumplió con el artículo 43 (numeral 3) de la Ley 135 de 1943. Veamos.

El apartado correspondiente a "Los hechos u omisiones fundamentales de la acción", contenidos en la demanda, no cumple a cabalidad con el artículo 43 (numeral 3) de la Ley 135 de 1943.

Del contenido de la acción que en examen, se aprecia con meridiana claridad que la actora **no ha cumplido a satisfacción** con lo establecido en el artículo 43 (numeral 3) 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).

Según advierte este Despacho, **Yanela Gabriela Pinzón Herrera**, actuando por medio de la firma forense que la representa, en los hechos de la demanda que ha planteado, **no cumple con la finalidad descrita, pues, en lugar de hacer referencia a las circunstancias objetivas y concretas tal como lo hemos indicado**, señala, cito: “**TERCERO:** Que el día 27 de noviembre de 2019, nuestra representada, la señora...fue notificada de que a través de la **Resolución Administrativa 347-2019 del 22 de noviembre de 2019 ...**” “**QUINTO:** Que el día 2 de Diciembre de 2019, se emite la **Resolución Administrativa 409-2019**, signada por el Gerente General del Banco, el señor ..., la cual le fue notificado a su apoderado legal el día 03 de enero de 2020 y en la que se confirma en todas sus partes la **Resolución Administrativa 347-2019 del 22 de noviembre de 2019...**” “**SEXTO:** ...Es más al darle lectura al contenido de la **Resolución Administrativa 409-2019 de 2 de Diciembre de 2019**, puede observarse que la autoridad nominadora reconoce la condición de nuestra mandante respecto a la **Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016**, cuando expresaron lo siguiente: ‘Que la ley 15 del 31 de mayo de 2016 que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad en **su artículo 54** dispone...’” “**OCTAVO:** En virtud de haberse agotado la vía gubernativa y de conformidad con lo que establecen **los artículos 42,43 y concordancia de la Ley 135 de 30 de abril de 1943**, Orgánica de la Jurisdicción Contenciosos-Administrativa, se promueve esta acción ...”, **de lo que se infiere que la recurrente no logra, a través de un juicio-lógico jurídico demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto, sino que en lugar de esbozar hechos concretos, dedica casi la totalidad de esta sección a hacer alegaciones jurídicas, lo que hace inadmisibile la acción que se analiza**, 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, a través de la Resolución de 7 de marzo de 2014, sostuvo 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 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 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 la Resolución de 22 de octubre de 2018, el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera, al resolver un recurso de apelación de similar naturaleza, se pronunciaron de la siguiente manera:

“Luego de la lectura del libelo de la demanda, del apartado denominado ‘Hechos y Omisiones Fundamentales de la Acción’ visible a fojas 5 a 11 del expediente judicial, este Tribunal es del criterio que, en efecto, **el demandante no cumple de manera satisfactoria con el numeral 3, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, toda vez que éstos deben consistir en supuestos facticos que sustenten la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; no obstante, se advierte que en la formulación de los hechos de esta demanda, se incluyen apreciaciones subjetivas y alegaciones que resultan ajenas a una explicación lógico-jurídica sobre la supuesta ilegalidad del acto administrativo impugnado.**

En relación con el requisito del numeral 3, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, en resolución de 28 de septiembre de 2015, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia expresa:

‘Ahora bien, el apelante también alega que la demanda sí cumplía con el contenido del numeral 3 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, contrario a lo señalado por el Sustanciador. Sin embargo, **la Sala luego de revisar el libelo de demanda observa que el apoderado legal de la parte actora no expuso los hechos u omisiones fundamentales de la acción como lo requiere la Ley contencioso Administrativa, incumpliendo así otro requisito de admisibilidad.**’

...

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal de Apelación estima que **no debe prosperar esta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, puesto que en los hechos de la demanda se incluyen alegaciones impropias y calificativos que resultan ajenos para conocer la génesis y el desenvolvimiento de este proceso en lo contencioso administrativo; por lo cual se incumple con el numeral 3, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.**

En mérito de lo expuesto, resto de la Magistrados que integran la Sala Tercera Contencioso Administrativo, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** del Auto 14 de mayo de 2018, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la firma ...” (Lo destacado es de este Despacho).

De la misma manera, el Tribunal se pronunció en el **Auto de 23 de junio de 2020**, como a continuación se transcribe:

“ ...

Se procede a examinar el libelo de demanda presentado, en vías de determinar si la misma cumple con los presupuestos que condicionan su admisión, según lo establecido en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual dispone lo siguiente:

...

En primer lugar se observa que la presente demanda incumple con lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley No.135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, referente a la indicación de **'LOS HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA, A SABER:'**, porque lo planteado en la demanda no cumple la finalidad que debe desempeñar dicho apartado de conformidad con lo que ha señalado la jurisprudencia de la Sala Tercera, en el sentido que mediante 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.'

Se evidencia que el recurrente desarrolló de manera inadecuada los hechos de la demanda...

...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala...**NO ADMITE** la Demanda...” (La negrita es del Tribunal y lo subrayado de este Despacho).

Al respecto, y tomando como base los autos que hemos citado para una mejor comprensión de por qué no debe admitirse la acción que se examina, es importante tener presente que la actora desarrolló la sección denominada **“HECHOS U OMISIONES EN LOS QUE SE FUNDAMENTA ESTA DEMANDA”**, de forma inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, se dedica a explicar y/o desglosar artículos, circulares y las resoluciones expedidas por el Banco de Desarrollo Agropecuario, lo que constituye alegaciones de carácter jurídicas y subjetivas, que no es propio de ese apartado (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial).

En efecto, *“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, la accionante 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.

Por consiguiente, podemos establecer sin lugar a dudas, que la demanda en cuestión no ha dado cumplimiento a satisfacción con el requisito de admisibilidad de la acción que contempla el artículo 43 (numeral 3) de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y en virtud de ello no debe ser admitida.

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 diversos fallos, 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 de las anotaciones que anteceden, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera 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 12 de agosto de 2020**, visible a foja 33 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