

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 147

Panamá, 14 de abril de 2014

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

El Licenciado José Luis Navarro Guevara, actuando en su propio nombre y representación demanda la inconstitucionalidad de la **Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011, emitida por la Asamblea Nacional**, por medio de la cual aprobó el nombramiento del Doctor Hernán Antonio De León Batista como Magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia.

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

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Pleno.

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 de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. El acto acusado de inconstitucionalidad.

El Licenciado José Luis Navarro Guevara, actuando en su nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de la Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011, emitida por la Asamblea Nacional, por medio de la cual se aprobó el nombramiento del Doctor Hernán Antonio De León Batista como Magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. fojas 1 a 11 del expediente judicial).

La Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011 expresa lo siguiente:

“RESOLUCIÓN No. 25
De 13 de diciembre de 2011

Que aprueba el nombramiento de un magistrado de
la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia

**LA ASAMBLEA NACIONAL, EN USO DE SUS
FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,**

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo que dispone el numeral 4 del artículo 161 de la Constitución Política, le corresponde a la Asamblea Nacional aprobar o improbar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

Que el Consejo de Gabinete ha sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, para su aprobación o improbación, el nombramiento del doctor Hernán Antonio De León Batista, con cédula 8-396-350, para ejercer el cargo de magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, por un período de diez años, a partir del 1 de enero de 2012;

Que la Asamblea Nacional mediante Resolución 94 de 31 de octubre de 2009, estableció el procedimiento para la aprobación del nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

Que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 2 del artículo 50 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y conforme al procedimiento establecido en la Resolución antes citada, examinó la documentación e información relacionadas con la vida profesional del designado, y concluyó que cumple con los requisitos exigidos por la Constitución Política y la ley para ejercer el cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

RESUELVE:

1. Aprobar el nombramiento del doctor Hernán Antonio De León Batista, con cédula 8-396-350, como magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, efectuado por el Consejo de Gabinete, mediante Resolución de Gabinete 181 de 29 de noviembre de 2011, para un período de diez años, a partir del 1 de enero de 2012.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los trece días del mes de diciembre del año dos mil once.

El Presidente, (fdo)
Héctor E. Aparicio Díaz

El Secretario General, (fdo)
Wigberto E. Quintero G.” (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial y la Gaceta Oficial 26932-B de 15 de diciembre de 2011).

II. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de la violación.

El accionante señala que el acto que se acusa de inconstitucional infringe las siguientes normas constitucionales:

A. El artículo 17 que establece, entre otras cosas, que la autoridades están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

B. El artículo 203, el cual señala cómo está conformada la Corte Suprema de Justicia y cómo se elige a los Magistrados, así como algunas prohibiciones en cuando al nombramiento de éstos (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial).

El accionante sustenta que el acto demandado lesiona las normas antes indicadas, ya que por medio del mismo fue aprobado el nombramiento del Doctor Hernán Antonio De León Batista como Magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que existía una prohibición constitucional para que ocupara dicho cargo, al haber ejercido durante el período constitucional en curso, una posición con mando y jurisdicción dentro del Órgano Ejecutivo, como lo es la de Magistrado del Tribunal Administrativo Tributario,

entidad que, por mandato legal, está adscrita a dicho Órgano del Estado (Cfr. fojas 1 y 5 del expediente judicial).

En este orden de ideas, el actor sostiene que, a pesar de que la Asamblea Nacional como autoridad de la República estaba obligada a cumplir y hacer cumplir la Constitución Política, en la situación en estudio desatendió tal mandato al aprobar este nombramiento, a pesar de la limitación a la cual nos hemos referido (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinado el contenido de la acción de inconstitucionalidad en estudio, esta Procuraduría considera que la misma resulta no viable por la razón que a continuación se expresa.

Según reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2560 del Código Judicial las acciones de inconstitucionalidad deben cumplir con los “requisitos comunes a toda demanda”, por lo que a las mismas les resulta aplicable el artículo 665 de ese mismo cuerpo normativo, en el cual se establecen aquellos que la demanda debe contener.

Siendo ello así, advertimos que la acción ensayada por el demandante incumple el requisito formal al que se refiere el numeral 5 del artículo 665 del Código Judicial, pues, no detalla de manera completa la cosa, la declaración o el hecho que se demanda.

Lo expresado encuentra sustento en el artículo 203 de la Constitución Política de la República cuando señala que la Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, de lo que se infiere que nos encontramos ante un acto administrativo complejo, constituido por el curso de dos voluntades, la del

Consejo de Gabinete y de la Asamblea Nacional, que conforman un acto único, con unidad de contenido, en este caso particular, el nombramiento de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

En el ámbito doctrinal, el concepto de “acto complejo” ha sido objeto de análisis por parte de diferentes autores, tal como veremos a continuación:

Roberto Dromi señala que “...*los actos complejos son los que se forman por el concurso de voluntades de distintos órganos... Esas voluntades concurren a formar el acto complejo, que es un acto único.” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. Séptima Edición. 1998. Página 217). (El subrayado es de esta Procuraduría).*

Libardo Rodríguez indica que “...*los actos complejos requieren varias actuaciones jurídicas para su expedición, como aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos y autoridades, o que requieren varias aprobaciones...*” (RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. General y colombiano. Décimo sexta edición. Editorial Temis, S.A. Bogotá. 2008. Página 288). (El subrayado es nuestro).

Luis Enrique Berrocal Guerrero, explica que el acto administrativo complejo es “...*el que se forma por la fusión de varias declaraciones que con un mismo contenido y mismo fin profieren dos o más órganos de manera separada y sucesiva. La complejidad del acto se debe entonces a que sean varias las declaraciones que lo conforman, sin que cambie o exista la posibilidad de cambiar el contenido de una a otra, deben mantener **contenido igual**, y que cada una de esas declaraciones provengan de órganos o entidades distintas, bajo las circunstancias de que cada uno de ellos profiera la suya en momentos diferentes o sucesivos y de forma separada entre sí. **La unidad de contenido es lo determinante para que esa pluralidad de declaraciones se constituya en una unidad compleja, en acto único...**” (BERROCAL GUERRERO. Luis Enrique.*

Manual del Acto Administrativo, según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina. Quinta edición. Librería ediciones del Profesional LTDA. Bogotá. 2009. Página 166) (Las negrillas son del autor y lo subrayado es de esta Procuraduría).

En este orden de ideas, también consideramos oportuno precisar, a modo de ejemplo, que el tema del acto complejo igualmente ha sido abordado por Tribunales Judiciales en otras latitudes, como es el caso del Consejo de Estado de Colombia, el cual en Sentencia del 14 de febrero de 2012, dictada bajo la ponencia del **Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa** señaló que: “...*los actos administrativos complejos son aquellos que se forman por la concurrencia de una serie de actos que no tienen existencia jurídica separada e independiente y que provienen de diversas voluntades y autoridades, generándose así una unidad de contenido y de fin, de tal suerte que las diversas voluntades concurren para formar un acto único.*” (El subrayado es nuestro).

De igual manera, resulta de interés indicar que la Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia de 23 de noviembre de 1995 se refirió al acto complejo de la siguiente manera: “*En efecto, el acto administrativo complejo se define como aquel ‘...que resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla’...*”

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Pleno, del Tribunal Supremo de España, en su Sentencia de 29 de mayo de 2006, abordó la figura del acto complejo indicando al respecto que: “El fenómeno surge cuando varias componentes se coordinan en el desarrollo de una misma función (son

objetivamente homogéneas) o cuando una se coloca en situación instrumental respecto de las demás; en el primer caso estamos ante el acto complejo propiamente dicho, que es el que resulta del concurso de varios órganos o de varios entes. La característica es que las voluntades tienen un único contenido y una única finalidad, y se funden para formar un acto único... Podríamos resumir diciendo que estamos ante un acto complejo cuando las voluntades de varios sujetos se funden en orden a una actividad única por su contenido y por su fin. La sentencia de esta Sala de 16 de enero de 1990 por su parte dice 'El Ayuntamiento de Barcelona dividió en su día el término municipal en Distritos y sus Normas Regulatoras establecieron la modalidad libremente elegida para la designación, que corresponde al Alcalde, a propuesta del Consell (art. 8º, 1). Este sistema, en dos fases, es muy utilizado en todos los niveles, desde la cúpula institucional para la que el Rey nombra siempre a propuesta de alguien (Presidente de Gobierno, Cuerpos colegisladores, Consejo General del Poder Judicial...) hasta los distintos escalones de la Administración, mediante el procedimiento selectivo de las oposiciones, con la intervención de un Tribunal examinador que propone y una autoridad supraordenada que nombra. El nombramiento es, en estos casos, un acto administrativo complejo para cuya perfección concurren dos voluntades'...'"

De lo anotado en los párrafos precedentes, se infiere que las manifestaciones de voluntad que conforman un acto administrativo complejo no tienen identidad o existencia como actos autónomos, por lo que no pueden ser objeto de control jurisdiccional de manera separada, de allí que si la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, declarara la inconstitucionalidad de la Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011 que contiene la aprobación dada por la Asamblea Nacional al nombramiento del Doctor Hernán Antonio De León Batista, como integrante de la Corte Suprema de Justicia, tal declaratoria carecería de eficacia, puesto que subsistirían los efectos del nombramiento acordado por el Consejo de

Gabinete en su Resolución 181 de 29 de noviembre de 2011 (Cfr. Gaceta Oficial 26921-B de 29 de noviembre de 2011).

Lo anterior, nos permite concluir que la presente acción de inconstitucionalidad no detalla de manera completa la cosa, declaración o hecho que se demanda, como lo exige el numeral 5 del artículo 665 del Código Judicial, debido a que el recurrente únicamente solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011, emitida por la Asamblea Nacional, por medio de la cual se aprobó el nombramiento del Doctor De León Batista como Magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, es decir, que sólo se impugna una de las declaraciones de voluntad que integran este acto administrativo complejo.

En atención a las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES VIABLE, la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado José Luis Navarro Guevara en contra de la Resolución 25 de 13 de diciembre de 2011, emitida por la Asamblea Nacional, por medio de la cual se aprobó el nombramiento del Doctor Hernán Antonio De León Batista como Magistrado de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 247-14-I