

19924-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA LICENCIADA IRAIDA GRAELL CHECA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **MIREYDA CRISTINA JARAMILLO VALDESPINO**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL N° 372 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, octubre (08) de octubre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

En grado de Apelación, conoce el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de la Administración** en contra de la Providencia de 17 de marzo de 2020, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa presentada por la Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **Mireyda Cristina Jaramillo Valdespino**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 372 de 8 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

I. RECURSO DE APELACIÓN

A fojas 38 a 43 se encuentra visible la Vista Número 711 de 20 de agosto de 2020, contentiva del Recurso de Apelación interpuesto por el **Procurador de la Administración** y en la que solicitó a la Sala Tercera, que se REVOQUE la providencia de 17 de marzo de 2020, que admite la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, y en su lugar, NO SE ADMITA la misma.

Expuso el Representante del Ministerio Público, que su disconformidad con la precitada admisión, radica en que, a su juicio, la recurrente no cumplió en debida

forma, con el numeral el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

En lo medular, indicó, que la citada norma, establece que cualquier Demanda que se presente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe expresar de manera clara e individualizada las normas que aduce infringidas y explicar, por separado, el concepto de la infracción que corresponde a cada una de ellas.

Sostiene el Procurador de la Administración, que dentro de las disposiciones legales infringidas, la demandante citó normas de rango Constitucional, que no pueden ser invocadas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; ya que 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 al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 206 del Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial .

Así mismo, manifestó que la actora invocó como norma infringida, los artículos 1 y 2 de la Ley 59 de 2005, modificados por la Ley 25 de 19 de abril de 2019; sin embargo, a su juicio, no explicó de manera lógica y razonada los cargos de ilegalidad a la misma; es decir, la falta de individualización y exposición de los motivos o argumentos bajo los cuales considera se produjo la infracción de la citada norma, con la emisión del Acto Administrativo acusado, sino que, y de manera confusa, alegó que su infracción, se configuró al confrontarla con criterios jurisprudenciales y con el artículo 54 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016; es decir, un cuerpo normativo distinto al Acto Administrativo impugnado.

De allí entonces que el Ministerio Público concluye, que la Demanda resulta improcedente, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de la admisión de la Acción en cuestión.

II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada Judicial de **Angeli Yarabí Rodríguez Coba**, mediante escrito de oposición visible a fojas 45 a 51, se opuso al Recurso de Apelación promovido por el **Procurador de la Administración**.

La opositora indicó que la Acción incoada, cumplió con el presupuesto de admisibilidad conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, pues, en ella se estableció claramente, las normas que fueron infringidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Indicó, que la Procuraduría de la Administración equivocó su examen, al analizar el fondo de este Proceso, atribución que le corresponde a la Magistrados, a fin de determinar si las normas aducidas, han sido conculcadas por el Acto impugnado.

Es por ello, que solicita al resto de los Magistrados que componen la Sala Tercera, rechazar el Recurso de Apelación presentado, y que en su lugar, se confirme la admisión decretada por el Magistrado Sustanciador.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.

Una vez analizados los argumentos vertidos por la **Procuraduría de la Administración** y la opositora a la apelación, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de segunda Instancia procede a resolver el Recurso incoado, previa las consideraciones que se anotan en líneas posteriores.

Observa este Despacho, que a través de la Providencia de 17 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda Demanda que se interponga ante ésta Jurisdicción.

Así las cosas, el Procurador de la Administración, fundamentó, en lo medular, su Recurso de Apelación, señalando que la Demanda no cumple con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, pues la recurrente, no expresó de forma clara, ni individualizada,

las disposiciones que estima infringidas y los conceptos de las violaciones que alega.

En este sentido, y de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, las Demandas promovidas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deben reunir los siguientes requisitos:

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

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. **La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación”.**

En atención a la citada disposición, constituye un requisito obligatorio para la presentación de cualquier Demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el enunciar formalmente cuál es la norma que se estima violada y el concepto de la violación, brindando una explicación clara que permita al Tribunal realizar el análisis de legalidad en relación a los cargos invocados, de conformidad con el numeral 4, del citado artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

Ahora bien, este Tribunal de Alzada, al leer con detenimiento el líbelo de Demanda, determina que la actora no ha cumplido con lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, toda vez que, en el apartado denominado "Disposiciones Legales Infringidas por violación directa y Concepto de la Infracción", visible a foja 6 a 13, del presente negocio jurídico, se observa que; si bien es cierto, hace la transcripción de la normas que estima conculcadas; no lo es que, haga una explicación lógica y detallada de cada una de ellas, a fin, que esta Superioridad, pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad en cualquiera de sus modalidades, violación

directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley.

Basta recordar, que el concepto de la infracción, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; como señala la recurrente en su Demanda; 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.

En ese contexto, esta Sala ha expresado en reiteradas ocasiones, que el Proceso Contencioso-Administrativo, gira en torno al estudio de la legalidad de la normas que la parte actora alega como violentadas, y el concepto en que explica cómo se dio dicha infracción. Motivo por el cual, se hace necesario expresar la disposición o disposiciones legales, de forma particularizadas, que se estimen violadas por el acto recurrido y **exponerse de manera clara, suficiente y razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas.**

La jurisprudencia de esta Sala, en la Resolución de 10 de septiembre de 2010, señaló, en cuanto al incumplimiento de este requisito, lo siguiente:

“ ...

Posteriormente, se puede observar que el demandante **no realiza una exposición clara y detallada de las normas que considera infringidas**, sino por el contrario expone de manera resumida sin precisar y explicar en qué consiste la ilegalidad de la resolución impugnada en relación a las normas legales contenidas en el Reglamento de Personal del Ministerio de la Presidencia.

...

‘Sobre este respecto, conviene traer a colación lo expresado en Fallo de 27 de agosto de 2004, que dice lo siguiente:

...

El artículo 43 de la Ley 135 de 1943, al establecer cuáles son los requisitos que deberán contener las demandas que se presenten ante la jurisdicción

contencioso administrativa, especifica en el numeral 4: ‘La expresión de las disposiciones violadas y el concepto de la violación’, **lo hace con la finalidad de que el demandante exprese de manera clara y detallada los cargos concretos de ilegalidad, de tal forma que el Tribunal pueda analizar el fondo de las mismas.**

En forma reiterada, la Sala ha expresado que ante la inobservancia de esta formalidad procede negar la admisión de la demanda. Concretamente, ha expresado lo siguiente:

‘La expresión de las disposiciones que se estiman violadas **y el concepto de la violación de las mismas**, constituyen requisito esencial para la admisión de las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción, tal como lo establece el numeral 4, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 y lo ha indicado la Sala de lo Contencioso-Administrativo en reiterados pronunciamientos.

La Sala ha expresado, que para cumplir con los requisitos anteriores, deben transcribirse las disposiciones legales que se estiman violadas, para que de la confrontación con el acto administrativo impugnado, con la norma que se considera violada, se pueda apreciar la violación aducida’(Registro Judicial de febrero de 1997. Pág. 258).

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Manuel Salvador Oberto, en nombre y representación de Luis Antonio Chong Carrion, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 205-79 de 20 de julio de 2006, expedida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.’

Asimismo, en el Auto de 13 de abril de 2016, la Sala Tercera, indicó

que:

“ ...

En lo medular, el recurso se sustenta en que la demanda no cumplió con lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, puesto que el demandante no expresó dentro del líbello de demanda, las disposiciones legales que cree se han conculcado al expedirse el acto administrativo impugnado, así como tampoco se explica el concepto en que lo han sido.

El Tribunal Ad-Quem advierte que, acorde al contenido del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, toda demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa contendrá

la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, dispone lo siguiente:

Del artículo transcrito se desprende, que el citar las normas legales y **explicar el concepto de la infracción de forma clara e individualizada, es un requisito indispensable para la presentación ante esta Sala, de las acciones contencioso-administrativas**, razón por la cual este Tribunal comparte los señalamientos vertidos por el Procurador de la Administración.

...
En virtud de que la demanda interpuesta incumple lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, lo procedente es revocar la resolución apelada, y a ello se procede...”.

En la Sentencia de 16 de octubre de 2019, esta Sala, al efectuar un análisis doctrinal, en cuanto al incumplimiento del requisito citado, expresó lo siguiente:

“...
La importancia del acatamiento de este requisito de admisibilidad en debida forma, radica en que ello es lo que le va a permitir al Tribunal orientar el análisis que debe realizar cuando se llegue el momento de pronunciarse en el fondo; concretamente, el examen de legalidad de un acto administrativo como el que se impugna en este caso, se efectuará sobre la base de cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas; por ello, el demandante tiene la obligación de sustentarle al Tribunal, por separado **y de la forma más clara posible, por qué considera que éstas son vulneradas por el acto objeto de reparo, para que luego entonces esta Sala entre a verificar dichas afirmaciones. De ahí que, si el actor (a) no satisface este requerimiento básico, el Tribunal no puede suplir tal deficiencia.**

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor panameño Abilio A. Batista Domínguez señala que: *‘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. P. 239).

En similares términos, el escritor panameño Manuel A. Bernal H. y Otros, ha indicado que: *‘El debido cumplimiento de este requisito implica, por un lado, identificar las normas legales y/o reglamentarias que, a juicio del actor, han sido infringidas por la actuación*

demandada, transcribir su texto íntegro por separado y, por el otro, explicar a suficiencia la forma cómo se han producido cada una de dichas infracciones. (BERNAL H., Manuel A. y Otros. Manual de Derecho Administrativo Panameño. Primera Edición 2013. P. 524).

...”

La situación jurídica planteada, nos permite establecer, que la omisión en la que ha incurrido la actora, denota una deficiencia del requisito establecido en numeral 4 el artículo 43 de la Ley 135 de 1943; notándose, incluso, que hizo referencia a normas de rango Constitucional, cuyo análisis, no es competencia de esta Órgano Jurisdiccional.

Y es que, en cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 32 y 300 de la Constitución Política, queremos advertir, que a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le compete el Control de la Legalidad de los Actos Administrativos, tal cual está previsto en el artículo 206, numeral 2, de la Carta Magna, siendo el Control de la Constitucionalidad, atribuido al Pleno de esta Corporación de Justicia; por tanto, el Tribunal Contencioso-Administrativo, no puede por razones de competencia material, conocer de la infracción de normas de Jerarquía Constitucional.

En base a las consideraciones expresadas, este Tribunal de Apelación considera viable que se revoque la decisión del Sustanciador, tal y como lo solicita el recurrente, toda vez que se ha comprobado que la Demanda incumple con los requisitos de forma que están expresamente exigidos por la norma; por ende, ante tales circunstancias, lo consecuente es no continuar con el trámite correspondiente.

Por razón 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** de la Providencia de 17 de marzo de 2020, **NO ADMITE**, la Demanda Contencioso Administrativa, presentada por la Licenciada Iraida Graell Checa, actuando en nombre y representación de **Mireyda Cristina Jaramillo**

Valdespino, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal N° 372 de 8 de noviembre de 2019, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA