

El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordenamiento positivo panameño

The contentious-administrative process for the protection of human rights under the light of the positive Panamanian order

*Aquilino Broce Bravo*¹

¹Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá; abroce17@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6284-6456>

Resumen: En la presente investigación realizaremos un análisis dogmático y normativo del proceso especial contencioso administrativo de protección de los derechos humanos en la legislación patria, el cual tiene su génesis a principios de la década de los años noventa por un proyecto de ley presentado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de su potestad constitucional como garantes de los derechos de los administrados, con el objeto de restablecer o reparar un derecho violado por medio de actos administrativos. Este proceso tiene como principal objetivo la salvaguarda de los derechos humanos justiciables; en ese sentido, hacemos una breve explicación de lo que entendemos por derechos humanos justiciables, cuáles son aquellos derechos justiciables exigibles ante nuestros organismos jurisdiccionales, y concluimos con el análisis de las características y presupuestos procesales de admisibilidad de la demanda que presentan este tipo de procesos ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo en Panamá

Palabras clave: proceso, derechos humanos, jurisdicción, justiciable.

Abstract: In this research we will carry out a dogmatic and normative analysis of the special contentious-administrative process for the protection of human rights in the Panamanian legislation, which has its genesis in the early nineties by a bill presented by the magistrates of the Supreme Court of Justice in exercise of their constitutional power as guarantors of the rights of the administered, with the purpose of restoring or repairing a right violated by means of administrative acts. This process has as its main objective the safeguard of justiciable human rights; in this sense, we make a brief explanation of what we understand by justiciable human rights, which are those justiciable rights enforceable before our jurisdictional bodies, and we conclude with the analysis of the characteristics and procedural assumptions of admissibility of the claim presented by this type of processes before the Third Chamber of the Contentious-Administrative in Panama

Keywords: process, human rights, jurisdiction, justiciable.

1. Introducción

Los derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que envuelven a todos los sujetos del mundo, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna.

Estos derechos son independientes de factores particulares como el estatus, sexo, orientación sexual, etnia o nacionalidad, y tampoco dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente.

A pesar del hecho de que, en principio, todo ser humano tiene el privilegio de poder disfrutar plenamente de sus derechos propios como persona, en nuestro diario vivir sucede con frecuencia que los Estados no cumplen con lo pactado en convenios y tratados internacionales ni con la propia legislación interna en materia de derechos humanos; es decir, no cumplen con su obligación principal de garantizar los mismos para así convivir en una sociedad orientada al bienestar social de la colectividad.

El proceso contencioso administrativo de protección a los derechos humanos es una vía legal dirigida a la protección de ciertos derechos humanos de los particulares que pudiesen ser quebrantados por actos de la Administración Pública; es decir, los llamados “derechos humanos justiciables”.

En ese sentido, la primera parte del artículo contiene una breve reseña de los antecedentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en nuestro país. Posteriormente, entramos a estudiar los procesos de protección de los derechos humanos en la legislación patria, pasando por sus orígenes y su principal objeto que es la salvaguarda de los derechos humanos justiciables, donde se explicará lo que entendemos por derechos humanos justiciables y cuáles son aquellos derechos justiciables exigibles ante nuestros entes jurisdiccionales. Por último, conoceremos los presupuestos legales de admisibilidad, los cuales son requisitos indispensables para el curso de la demanda, proceso objeto de estudio.

2. El proceso contencioso-administrativo de protección a los derechos humanos en Panamá

Origen

Fundamentado en la potestad constitucional que posee la Corte Suprema de Justicia, este órgano del Estado presentó ante la Asamblea Legislativa, hoy en día Asamblea Nacional, un proyecto de ley que posteriormente fue adoptado y se convirtió en la Ley de

la República N° 19 de 1991. En dicho texto legal se estableció, en su artículo 11, el proceso contencioso-administrativo de protección de los derechos humanos.

Hoyos (2005) señaló en su propio estudio de 1991 que con este nuevo proceso se le da, al contencioso-administrativo, como lo señaló el Lic. Jorge Fábrega Ponce:

Un nuevo enfoque: de la concepción tradicional como un proceso al acto administrativo a una visión que enfatiza el papel de esta jurisdicción como protectora de los derechos humanos de los administrados. Esto implica un vuelco en la concepción de esta institución, tal como la hemos recibido indirectamente de Francia, a través de Colombia. (p.22)

En nuestro país, antes de sancionada y promulgada la Ley 19 de 1991, que introdujo el proceso contencioso de derechos humanos, se contaba con cuatro procesos contenciosos administrativos, a saber: el de nulidad, el de plena jurisdicción, el de interpretación y el de apreciación de validez. Con esta ley se incorporó este nuevo proceso que no requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa, que solo procede contra actos administrativos emitidos por autoridades nacionales y, en el cual, el Procurador de la Administración actúa exclusivamente en interés de la ley.

Dispone, al respecto, el artículo 97 inciso 15 del Código Judicial que, a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, que es una de las salas de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde:

Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

[...]

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley. (p.42)

Es un proceso especialísimo, el cual puede considerarse una especie de amparo legal, destinado a obtener la reparación de un derecho humano justiciable lesionado por la actuación de la Administración Pública, mediante la expedición de un acto administrativo que conculque este tipo de derechos y, como manifiesta el artículo citado en el párrafo anterior, este tipo de procesos se manejará por las normas contenidas en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, siendo los requisitos para su presentación los mismos que para las acciones de plena jurisdicción y el plazo para presentar la demanda es de dos meses. Además del contenido de la norma citada, se infiere que el agraviado no requerirá agotar previamente la vía gubernativa para poder interponer la acción objeto de estudio, solo basta que se haya emitido un acto administrativo formal por parte de una autoridad nacional que vulnere los derechos humanos justiciables del accionante.

Objeto y finalidad

Es un proceso especial que está dirigido a proteger los derechos humanos justiciables de los particulares frente a los actos de la Administración Pública que pudieran violentar derechos humanos; es decir, aquellos que atañen a los seres humanos en cuanto tales, que tienen un carácter moral y un alcance universal; en consecuencia, se trata de derechos que pertenecen a todo ser humano por su condición de persona y se fundamentan en la dignidad que le corresponde a cada persona.

En ese sentido, el proceso posee una connotación de amparo legal, teniendo como principal objetivo la salvaguarda de los derechos humanos justiciables, es decir, aquellos

exigibles judicialmente ante la Administración Pública. Este proceso tiene por objeto anular actos de la Administración expedidos por autoridades nacionales, entiéndase este tipo de autoridades por aquellas que disponen de mando y jurisdicción en todo el país.

En cuanto a la finalidad del proceso contencioso de protección de los derechos humanos, Arauz (2004) manifiesta que:

Este proceso tiene como finalidad proteger en sede jurisdiccional los derechos humanos 'justiciables' de las personas cuando resulten afectados por actos administrativos expedidos por autoridades nacionales. Se excluyen del control los actos administrativos expedidos por autoridades de menor rango o jerarquía, tales como autoridades provinciales o municipales. (p. 166)

En consecuencia, se concluye que el proceso en mención tiene como finalidad, en caso de proceder, poder subsanar y restaurar el derecho transgredido como también la situación jurídica del accionante, siempre y cuando, mediante dichos actos administrativos se infrinjan derechos humanos justiciables previstos en la legislación interna de la República de Panamá e, incluso, aquellos contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país en esta materia.

3. ¿Qué son los derechos humanos justiciables?

Los derechos humanos justiciables son aquellos derechos que pertenecen a todo ser humano por su condición de tal y se fundamentan en la dignidad que corresponde a toda persona humana. Son justiciables los derechos humanos que son exigibles judicialmente frente a la Administración Pública.

La Corte Suprema de Justicia presentó junto con el Proyecto de Ley, en su exposición de motivos, que a la cabeza de los derechos humanos justiciables estarían las libertades de asociación, expresión y reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la de residencia, el derecho de propiedad y otros que iría especificando la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, a través de sentencia de 27 de noviembre de 2008, expuso sobre la justiciabilidad de un derecho y a los derechos humanos que ostentan dicho estatus, lo siguiente:

La justiciabilidad de un derecho es definida como:

La condición jurídica de ciertos bienes o derechos que pueden ser reclamados ante la justicia; o de ciertos sujetos que pueden ser procesados por ella. En ámbito de los derechos humanos, se consideran justiciables los derechos individuales o fundamentales, también llamados civiles y políticos o de primera generación, que son exigibles a los tribunales nacionales e internacionales competentes; y todos los individuos de la especie humana, que son responsables por la comisión de crímenes graves contra el derecho de gentes y, por tanto, procesables ante la justicia nacional e internacional, según el caso. Aunque el reconocimiento efectivo de los derechos civiles y políticos deja mucho que desear todavía, ya se ha abierto el debate sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación, que supone pasar del Estado de Derecho al Estado de Bienestar o de la mera democracia política a la plena democracia económica y social. (p. 666)

De lo antes expuesto, se infiere que los derechos humanos justiciables son aquellos fundamentalmente de carácter civil y político que pueden ser sometidos a instancias jurisdiccionales por medio de este tipo de procesos. No obstante, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, a partir del año 2008, amplió el catálogo de derechos humanos justiciables mediante las sentencias de 29 de julio y 27 de noviembre de 2008, y 1 de diciembre de 2009, ya que consideró como derechos justiciables el derecho a la vida, el derecho a la alimentación del menor, el derecho de familia, el fuero de maternidad y el derecho a la salud y seguridad social, incluyendo dentro del catálogo de derechos justiciables, derechos humanos de segunda generación.

La extensión de los derechos humanos justiciables tiene su génesis en la reforma constitucional de 2004, que modificó el artículo 17 de nuestra Constitución Política, el cual establece en el segundo párrafo que los derechos y garantías que consagra la Carta Magna

deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de persona, sean estos de primera, segunda o tercera generación. Dicha interpretación es congruente con lo dispuesto en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su artículo 1, numeral 1, artículo 2 y 26; aplicándose el control de convencionalidad a que está sujeto nuestro país, como Estado de Derecho y signatario de la Convención en mención.

Al respecto, y a manera de ilustración, es conveniente definir qué es el control de la convencionalidad. El Dr. Raúl René Aparicio (2016), lo precisa como:

el deber jurídico que tienen los jueces, al resolver los casos sometidos a su consideración y conocimiento, de velar porque los derechos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos tengan plena vigencia y eficacia. De forma que, ante una ley o norma interna, que contravenga aquellos en detrimento de su eficacia plena, pueda rehusar su aplicación para favorecer la plenitud de la validez y eficacia del derecho humano que mejor armonice al fin útil de tutela y protección que demanda el instrumento internacional. (p. 18)

Por todo lo anterior, podemos concluir que, el control de convencionalidad es un deber jurídico exigible a todos los entes públicos y administradores de justicia de nuestro país, para que a través de sus actuaciones emitan actos y decisiones congruentes con las normas convencionales en materia de derechos humanos, en aras de satisfacer de manera plena los fines y objetivos de los instrumentos internacionales, garantizándole a todos los individuos que accedan a la Administración Pública y de justicia, la plena vigencia y eficacia de los derechos y libertades reconocidas en el marco el derecho internacional de los derechos humanos contemplados en los tratados sobre esta materia.

4. Características del proceso de protección de derechos humanos

Se trata de un proceso especial

El contencioso-administrativo de protección de derechos humanos es un proceso especial, puesto que es un proceso en los que se formulan pretensiones frente a la

Administración Pública, el cual se encamina a proteger los derechos humanos previstos en las leyes contra actos administrativos que puedan lesionarlos.

Se puede decir que es especial por la materia en fondo que se pretende dilucidar, ya que los derechos humanos que entran en la categoría de justiciables son relevantes y preponderantes en un Estado de Bienestar. En ese sentido, el Estado por medio de sus organismos de gobierno debe garantizar el reconocimiento, tutela y ejercicio de esta categoría de derechos dentro de la sociedad.

Es un proceso dirigido a proteger derechos humanos justiciables

Este tipo de proceso posee el noble propósito de proteger los derechos humanos de los particulares frente a los actos de la Administración Pública que pudieran violarlos. Los derechos humanos exigibles judicialmente frente a la Administración Pública son fundamentalmente aquéllos de carácter civil y político, ya que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos-programas que sólo obligan a los gobiernos a crear condiciones sociales y económicas favorables para el progreso de aquéllos.

Protege los derechos humanos contra violaciones provenientes de actos administrativos expedidos por autoridades nacionales

Sobre esta característica podemos establecer, como hemos dicho anteriormente, que los actos que pueden ser impugnados son actos administrativos expedidos por autoridades nacionales que violen derechos humanos justiciables.

La concepción de autoridad nacional está concebida, más que como una fórmula de exclusión de los actos de autoridad extranjera, al ámbito de competencia y extensión de la autoridad en el territorio nacional. De forma que sólo son recurribles bajo este proceso, los actos provenientes de autoridades con competencia en todo el territorio nacional. Consecuentemente, no pueden atacarse por vía de este proceso, los actos administrativos violatorios de los derechos humanos, emanados de autoridad pública que carezca de competencia a nivel nacional.

Por otro lado, es importante señalar que el acto que se considere vulnere un derecho justiciable debe ser un acto administrativo definitivo, es decir que impida la tramitación o prosecución del proceso. Sobre el particular, Jované (2011) señala: “Los actos definitivos

son aquellos que concluyen o dan por finalizado un determinado proceso o procedimiento administrativo, poniendo fin a una actuación o continuación toda vez que deciden el fondo de la controversia planteada a consideración de la Administración Pública” (p. 225).

Por último, debe anotarse que no se prevé el recurso contra actos jurisdiccionales.

El Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la Ley

Una de las características más interesantes de este proceso especial es que el Procurador de la Administración debe intervenir en defensa de la legalidad, siempre que se trate de una posible violación de los derechos humanos.

Lo anterior, se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que señala lo siguiente:

Artículo 5: La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

1. ...

2. ...

3. Intervenir en interés de la Ley, en los procesos contenciosos administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez, que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;

4.

10. ... (p. 4)

De la norma transcrita se desprende el deber legal que adquiere el Procurador de la Administración de participar de este tipo de procesos con la finalidad de ser garante del principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública.

No se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa

Para tener una visión más clara respecto a esta característica es importante desarrollar la siguiente interrogante: ¿Qué es la vía gubernativa? Al respecto, la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales, en el numeral 112, artículo 201, desarrolla el concepto y la define de la siguiente forma:

Vía gubernativa o administrativa.

Mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule. (p.59)

En ese sentido, podemos señalar que la vía gubernativa es un instrumento de revisión y defensa de las actuaciones de la Administración Pública desde el punto de vista no jurisdiccional, la cual tiene como finalidad garantizar la legalidad de las actuaciones de los diferentes entes públicos, mediante los diferentes recursos establecidos en la Ley antes citada, a los cuales las partes afectadas tienen derecho a acceder e interponer en aras de que la Administración Pública revise su actuación y que la misma se haya emitido mediante un acto administrativo conforme a la Ley.

Ahora bien, ¿Qué es el agotamiento de la vía gubernativa? Sobre el particular Moreno (2013) dice:

Es un presupuesto procesal, consistente en la prerrogativa de la administración pública, en virtud de la cual, antes de dar inicio al proceso administrativo de plena jurisdicción, la persona legitimada para pretender en dicho proceso el restablecimiento del derecho subjetivo supuestamente vulnerado, debe intentar dirimir dicha controversia ante la Administración, con arreglo a lo dispuesto en la Ley. (p.194)

En sentido, en este tipo de proceso el agotamiento de la vía gubernativa no constituye un presupuesto procesal necesario para la admisión de la demanda, como ocurre en el proceso de plena jurisdicción. Ello no quiere decir, que puedan impugnarse actos preparatorios o de mero trámite. Debe tratarse de actos definitivos, aunque no se encuentren firmes porque cabe la interposición, contra ellos, de recursos en la vía gubernativa. Son definitivos los actos administrativos que resuelven el fondo de un negocio o asunto o que ponen fin a una actuación administrativa.

Dada la importancia de la protección de los derechos humanos en este proceso especial, no se consideró necesario el agotamiento previo de la vía gubernativa. Ello

permite, a quien se considere agraviado en sus derechos humanos, acudir directamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que exista una ley especial que para un caso concreto exija, dentro de un trámite específico, que se interpongan determinados recursos en la vía gubernativa. Pero, en ausencia de esta excepción la regla general es que no se requiere dicho agotamiento previo.

Es una especie de amparo legal

Es una especie de amparo legal, que al igual que el amparo constitucional no repara derechos de tipo económicos, se limita a revocar la orden violatoria del derecho y restablecer la libertad y el derecho violado a su estado natural, es decir, a la situación existente antes de la violación.

Tanto las personas jurídicas como las personas naturales pueden utilizar esta demanda frente a resoluciones administrativas que vulneren sus derechos humanos.

5. Presupuestos Procesales

La doctrina desarrolla diversos tipos de presupuestos procesales, entre los cuales podemos mencionar: presupuestos procesales de la acción, presupuestos procesales de la demanda, presupuestos procesales del proceso e inclusive en muchos casos existen presupuestos procesales de la sentencia.

En este último apartado abordaremos de forma sucinta los presupuestos que debe contener toda demanda que vaya a presentarse ante la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, específicamente las de la acción de protección de derechos humanos. No obstante, previo a entrar en detalles debemos entender qué son los presupuestos procesales. En ese orden de ideas, Moreno (2013) define los presupuestos procesales como “aquellos requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, sin los cuales el proceso no puede iniciarse ni tramitarse válidamente, es decir, que son las condiciones para que el proceso pueda tener existencia y eficacia jurídica” (p.84).

Por su parte Arauz (2004) manifiesta que los presupuestos procesales “son reglas procesales imperativas necesarias para cada fase del proceso, de tal forma que, sin ellas, éste no existe” (p. 201). Por lo antes expuesto, podemos indicar que los presupuestos

procesales son exigencias de obligatorio cumplimiento que emanan del ordenamiento jurídico y que sin su acatamiento no podríamos darle inicio a un proceso y el mismo sea considerado como válido.

Los presupuestos procesales de la demanda son aquellos requerimientos que la norma obliga a los accionantes a cumplir para iniciar de manera formal un proceso a través del libelo de la demanda. La ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946 establece en su artículo 43 los requisitos que debe contener toda demanda que se instaure ante la Sala Contencioso Administrativo y señala los siguientes:

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 estiman violadas y el concepto de la violación. (p. 4)

Aunado a los requisitos mencionados, es importante agregar que toda demanda que se vaya a presentar ante cualquier Sala de la Corte Suprema de Justicia debe expresar de forma clara la clase de proceso que se está instaurando, tal cual lo designa el numeral 1 del artículo 665 del Código Judicial, el cual se aplica de manera supletoria en caso de existir vacíos en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así lo expone el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. La norma previamente citada dispone lo siguiente:

“El libelo de la demanda debe contener:

1. Nombre y apellido de las partes, con expresión de la clase de proceso a que se refiere, puestos en el margen superior de la primera plana del libelo” (p.133).

Además, el libelo de la demanda debe ser dirigido al Magistrado Presidente de la Sala de conformidad a lo dispuesto en el artículo 101 del Código Judicial.

Explicados estos requisitos previos, veamos cada uno de ellos de manera individual.

Designación de las partes y de sus representantes

Este presupuesto procesal, como ha sido mencionado en párrafos anteriores, tiene su base legal en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. El mismo consiste en que todo accionante de la jurisdicción contencioso-administrativa en su demanda debe especificar de forma clara y precisa a las personas que formarán parte del negocio jurídico. Estas personas son el demandante, demandado y el Procurador General de la Administración. Es importante señalar que el demandado en un proceso de protección de derechos humanos es el servidor público que emite el acto lesivo de un derecho humano justiciable.

Por otro lado, en el apartado del Procurador General de la Administración se debe mencionar el nombre de la persona que funge como procurador en el momento de la interposición de la acción y cuál es su rol dentro de la causa. En el caso específico del proceso objeto de análisis, el Procurador de la Administración interviene en interés de la Ley, tal cual lo establece el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo en Panamá.

La jurisprudencia de la Sala Tercera también se ha referido a esta formalidad, en el sentido que su inobservancia da lugar a la inadmisión de la demanda. Así en auto fechado 25 de julio de 2008, se expresó lo siguiente:

El numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, señala que toda demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa debe contener la designación de las partes y sus representantes. Sobre este requisito la Sala ha dicho en forma reiterada que la correcta designación y de sus representantes, permite al Tribunal de lo Contencioso-administrativo solicitar el informe de conducta de que trata el artículo 57 *ibídem*. (p. 602)

Así también, dentro del auto en mención, se hace referencia a lo que dispuso la Sala Tercera a través de otro auto, esta vez de fecha 2 de julio de 2003:

La jurisprudencia de esta Sala se ha referido a este requisito de admisibilidad indicando que la designación de las partes y sus representantes consiste en destacar en el apartado correspondiente del libelo, la parte demandante, la

demandada, e incluso la intervención del Procurador de la Administración. (p. 602)

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que este requisito no debe considerarse excesivamente formalista; por el contrario, debe inferirse como el medio a través del cual es posible garantizar el debido proceso y así poder darle el curso legal a la acción contenciosa administrativa de una manera efectiva. De no cumplirse con cualquiera de los requisitos mencionados en líneas anteriores, no se le dará curso a la demanda; es decir, no será admitida, tal cual lo dispone el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Lo que se demanda (objeto)

Estamos frente al segundo presupuesto procesal que por disposición legal debe contener toda demanda que vaya a presentarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el mismo guarda relación con la pretensión de la parte actora; en otras palabras, la solicitud que hace la persona afectada ante el ente jurisdiccional para que se le restablezca el derecho vulnerado a causa de una actuación de la Administración Pública.

En cuanto a las exigencias presentadas por la parte actora en el libelo de la demanda, en el proceso de protección de derechos humanos, la jurista panameña Abrego (2011) expone que “la pretensión de la parte demandante debe estar referida a la anulación del acto administrativo demandado y al restablecimiento o reparación del derecho humano justiciable que se ha perjudicado con dicha actuación administrativa” (p. 41).

Por su parte, Moreno (2013) señala que “en la demanda se debe pedir la declaratoria de nulidad por ilegal del acto administrativo violatorio de derechos humanos justiciables y, si se impugnan actos que inciden sobre situaciones jurídicas individualizadas, el restablecimiento del derecho violado” (p. 105).

En atención a lo expuesto, podemos concluir que, si el acto administrativo impugnado es de carácter particular, la pretensión del accionante debe ir encaminada a solicitar el restablecimiento del derecho subjetivo conculcado, y el término para interponer su acción prescribe a los dos (2) meses de notificado del acto en mención; por otro lado, si el acto

acusado es de carácter general, lo pertinente es requerir la declaratoria de nulidad por ilegal del acto administrativo, en este caso la demanda es imprescriptible.

Hechos u omisiones en que se fundamenta la pretensión

Apartado que tiene su asidero jurídico en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. El mismo es considerado, por la doctrina y por la jurisprudencia de la Sala Tercera, como uno de los requisitos trascendentales para la viabilidad o no de toda demanda contencioso-administrativa, toda vez que es deber del demandante exponer de forma clara la narración de los hechos u omisiones fundamentales de la misma.

En ese orden de ideas, Moreno (2013) se refiere a los hechos u omisiones de la siguiente forma:

Su importancia es cardinal. Sobre el particular, basta recordar que, conforme al principio de la carga de la afirmación de los hechos, el demandante debe consignar en el libelo de la demanda las afirmaciones sobre los hechos en que se funda su pretensión, a fin de establecer las bases del debate y que, además, las pruebas deben referirse a los hechos debatidos en el proceso, conforme a lo nombrado en el artículo 783 del Código Judicial. (p.106)

Bajo ese norte, la jurisprudencia de la Sala ha reiterado en un sin número de autos que el apartado de hechos u omisiones es un presupuesto procesal de admisibilidad de vital importancia, ya que, en este punto, deben exponerse los elementos fácticos objetivos y concretos que podrán servir a la Sala para conocer el origen del acto administrativo que se está alegando como ilegal e, incluso, aquellos hechos sucedidos posterior a la emisión del mismo.

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

Este último requisito, que debe contener toda demanda a presentarse ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es considerado el más complejo debido a su tecnicismo a la hora de exponer las normas que se consideran vulneradas por el acto administrativo emitido por un servidor público e identificar y explicar el concepto de violación.

Al respecto, tenemos que señalar que en este apartado de la demanda no se pueden citar normas de carácter constitucional como disposiciones infringidas por el acto administrativo emitido, toda vez que no es competencia de la Sala examinar la constitucionalidad o no de los actos administrativos que vulneren derechos. Dicho examen es facultad exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de conformidad a lo establecido en el numeral 1 del artículo 206 de nuestra Carta Constitucional. En ese sentido, solo se pueden citar como disposiciones legales infringidas normas de rango legal, las cuales deben tener una jerarquía superior a la del acto jurídico que se está demandando; es decir, si se está impugnando como ilegal una circular emitida por un ente público, pueden invocarse como disposiciones legales infringidas un decreto ejecutivo, decreto ley o una ley.

Ahora bien, este presupuesto procesal no se perfecciona con la sola mención de las normas infringidas, sino que debe mencionarse el concepto de violación de la norma. Sobre el particular, es pertinente manifestar que los conceptos de violación no están descritos de manera expresa en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, sino que los mismos han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Tercera Contencioso-Administrativo y estos pueden consistir en violación directa por comisión u omisión, aplicación indebida y errónea interpretación.

Pasemos a ver cada uno de estos conceptos de violación de manera sucinta; el primero de ellos es la violación directa, la cual puede darse por comisión u omisión. Al respecto, estamos frente a una violación directa por comisión cuando se aplica el acto jurídico impugnado desconociendo un derecho reconocido por otro instrumento legal de superior jerarquía. Arauz (2004) en cuanto a este tipo de concepto manifiesta que “ocurre cuando al aplicar la Ley, se desconoce un derecho, establecido de forma clara en la disposición” (p. 225). Por otro lado, estamos frente a una violación directa por omisión cuando se deja de aplicar una norma ante un caso específico, es decir, se ignora por completo un derecho contenido en una disposición legal.

Otro de los conceptos de violación es la aplicación indebida, Moreno (2013) expone que este “se produce cuando la disposición perfectamente clara, se aplica a un caso no

regulado por ella o cuando a una cuestión de hecho se le aplica una norma que no le es pertinente” (p. 110).

Por último, está la interpretación errónea, Arauz (2004) respecto a este concepto de violación señala que sucede cuando “la autoridad aplica una norma pertinente, útil al caso, pero dándole un sentido o interpretación errónea; un sentido distinto al espíritu que el legislador le otorgó” (p. 226).

Con base en todo lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a través de sentencia de 15 de marzo de 2001, ha expresado que “para cumplir con el requisito de expresar el concepto de la infracción, se debe explicar de forma detallada y lógica las razones o motivos en que se fundamentan las infracciones al ordenamiento jurídico...” (p.488).

Luego de examinado el origen, características y presupuestos procesales del Proceso Contencioso Administrativo de Protección de Derechos Humanos, es propicio compartir un extracto de la sentencia de 29 de julio de 2008, proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del magistrado Adán Arnulfo Arjona, en la cual la fundación pro bienestar y dignidad de personas afectadas por el VIH/sida (PROBIDSIDA), por medio de representante presento demanda contencioso administrativa de protección de derechos humanos, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia exija al Ministerio de Salud y a la Caja de Seguro Social, que se hagan efectivas las obligaciones establecidas en las normas relativas a la eficacia terapéutica comprobada de los medicamentos utilizados para el tratamiento de enfermedades terminales.

Sentencia de 29 de julio de 2008:

La Sala no comparte el criterio planteado por la Autoridad de salud toda vez que si bien es cierto, en forma general nos encontramos frente a un problema del sistema de salud panameño, la circunstancia particular denunciada por la FUNDACIÓN PRO BIENESTAR Y DIGNIDAD DE PERSONAS AFECTADAS POR EL VIH/SIDA (PROBIDSIDA) atañe a la situación de pacientes en condiciones graves o críticas, que tal como lo señala la Ley de Medicamentos pueden poner en peligro la vida u órgano de dichos pacientes. Por su parte, el numeral 16 del

artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 65 de 6 de mayo de 2002, por medio del cual se reglamenta la obligatoriedad de exigir la eficacia terapéutica comprobada, a los productos que se utilicen en el tratamiento de condiciones graves o críticas, por parte de las entidades públicas de salud, señala como incluidos en esta categoría los medicamentos empleados para el tratamiento de pacientes con patologías tan delicadas como lo son: VIH/SIDA, cáncer, hemofilia, insuficiencia renal y/o trasplantes, meningitis, sepsis, epilepsia, entre otros.

El derecho a la vida como derecho reconocido a nivel internacional, se encuentra definido en nuestro ordenamiento interno a través de la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que en su artículo 4 dispone lo siguiente:

Artículo 4. Derecho a la Vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de su libertad en forma arbitraria.

En ese contexto, los razonamientos anteriores y el bloque normativo respectivo ponen de relieve que nos encontramos frente a una situación sumamente especial toda vez que no puede ignorarse la posible violación del derecho a la vida que le asiste a los pacientes en condiciones graves o críticas, el cual evidentemente constituye un derecho humano justiciable, es decir, defendible directamente ante los tribunales de justicia, y que no puede ser desconocido por las autoridades, máxime cuando dichas obligaciones fueron contempladas expresamente por el legislador a través de la Ley N° 1 de 2001. (Sentencia 29 de Julio de 2008, Magdo. Ponente Adán Arnulfo Arjona, s.p.)

En el presente extracto de la sentencia citada, se debe destacar que el marco protector de estos derechos humanos está destinado a proteger a los individuos y a los grupos de ciudadanos, de las acciones que puedan afectar la dignidad humana y las libertades fundamentales. Como características preponderantes de los derechos humanos identificamos las siguientes: se basan en el respeto de la dignidad de cada persona; son

universales, lo que implica que son innatos a cada persona sin discriminación; son inalienables, lo que significa que una persona o grupo de personas no puede ser privado de éstos, salvo situaciones especiales: son indivisibles e interdependientes, lo que implica que en la práctica, la violación de un derecho suele afectar otros derechos.

En conclusión, la incorporación de la protección de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas y en varios tratados internacionales concluidos a iniciativa de la Organización de Naciones Unidas, se traducen en la existencia de reglas internacionales compartidas por la mayor parte de la sociedad internacional. El planteamiento de los derechos humanos igualmente permitió el reconocimiento del individuo en el Derecho Internacional, lo cual ha impuesto obligaciones a los Estados en lo que concierne al respeto de las garantías ciudadanas. De esta forma, los individuos pueden reclamar directamente contra un Estado ante instancias nacionales e internacionales en aquellos casos en que resulten vulnerados sus derechos.

6. Conclusiones

- Las demandas contencioso-administrativas de derechos humanos son aquellas demandas encaminadas a obtener la protección de un derecho humano justiciable, violado mediante un acto administrativo proferido por autoridades nacionales y pueden ser de conocimiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante un proceso especial de protección de derechos humanos.
- Para entablar una demanda contencioso administrativas de derechos humanos no es necesario agotar la vía gubernativa.
- La Corte Suprema de Justicia ha manifestado que este tipo de acciones son una especie de amparo legal, que al igual que el amparo constitucional no repara derechos de tipo económicos, sino que, se limita a revocar la orden violatoria del derecho y restablecer la libertad y el derecho violado a su estado natural, es decir, a la situación existente antes de la violación.

- Las demandas contencioso-administrativas de derechos humanos solo son viables contra resoluciones proferidas por autoridades con mando y jurisdicción en todo el territorio nacional.
- La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia amplió el marco de tutela de los derechos reconocidos como justiciables a partir de las sentencias de 2008 y 2009, en donde se incorporaron derechos humanos de primera y segunda generación como son la vida, alimentación, salud y seguridad social.

Referencias bibliográficas

Ábrego, M. (2009). *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cuatelar*, Editorial Universal Books.

Aparicio, R. (2016) *Control de la convencionalidad y el control de la constitucionalidad como instrumento de garantía de los derechos humanos*. Editorial Sigma Editores, S.A.

Araúz, H. (2004) *La Jurisdicción Administrativa en Panamá*. Editorial Universal Books.

Código Judicial de la República de Panamá. (2018). Editorial Sistema Jurídicos S.A.

Constitución Política de la República de Panamá. (1941). Gaceta Oficial N°8425 de 3 de enero de 1941.

Constitución Política de la República de Panamá (1972), (Actualizada). Gaceta Oficial N°25176 de 15 de noviembre de 2004.

García, E. (1999) *Introducción a la obra Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998*. Editorial Civitas.

Hoyos, A. (2005). *El Derecho Contencioso Administrativo en Panamá*. Editorial Sistemas Jurídicos S.A.

Jované, J. (2011). *Derecho Administrativo*. Editorial Portobelo.

Ley 19 de (9 de julio de 1991). *Por la cual se modifican, adicionan y derogan algunas disposiciones del Libro I del Código Judicial*. Gaceta Oficial 21832 de 18 de julio de 1991.

Ley 47 de (24 de noviembre de 1956). *Por la cual se reforma el título IV de la Ley 61 de 1946*. Gaceta Oficial N°13113 de 1 de diciembre de 1956.

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*. Gaceta Oficial 24109 de 2 de agosto de 2000.

Ley 135 de (30 de abril de 1943). *Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Gaceta Oficial 9897 de 12 de mayo de 1943. Reformada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946. Gaceta Oficial 10.113 de 2 de octubre de 1946.

Moreno, A. (2013) *Nociones generales sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Litho Editorial Chen S.A.

Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, (2001, marzo). <https://www.organojudicial.gob.pa/registro-judicial-cendoj/registro-judicial-mensual/registro-judicial-digital-mensual-ano-2001>

Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, (2008, julio). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, (2008, julio). Exp. 376-04. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>

Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, (2008, noviembre). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>