

## **Presupuestos procesales generales y fundamentales de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en el ordenamiento jurídico panameño**

### **General and fundamental procedural budgets of the contentious administrative action of full jurisdiction in the panamanian legal system**

*Aquilino Broce Bravo<sup>1</sup>*

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

**Resumen:** La presente investigación se fundamenta en un análisis dogmático y normativo de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en el derecho positivo panameño, el cual tiene su génesis en la Constitución de 1946, que crea la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá, como tribunal de única instancia, independiente de los demás órganos del Estado, que tenía como misión garantizar el control de legalidad de las actuaciones de las entidades del sector público, y en caso de haberse conculcado algún derecho subjetivo por la actuación ilegal de la administración pública, su objetivo principal es restablecer o reparar el derecho violado. Esta acción va dirigida a impugnar actos administrativos que hayan vulnerado, directamente, derechos de particulares; por lo tanto, todo aquel que interponga el proceso en mención, debe solicitar el restablecimiento del derecho quebrantado y especificar las pretensiones que se pretenden con el proceso. En ese sentido, se conocerá el concepto de la acción objeto de este artículo, además de realizar un análisis de las características, presupuestos procesales generales y fundamentales para la presentación de la acción y los requisitos de forma que debe contener toda demanda que se instaure ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Panamá.

**Palabras clave:** acción, jurisdicción, pretensión, derecho subjetivo.

**Abstract:** In this investigation we carry out a dogmatic and normative analysis of the Contentious Administrative Action of Full Jurisdiction in the Panamanian-positive law, which has its genesis in the 1946 Constitution, and that creates the Contentious Administrative Jurisdiction in Panama, as a court of only agency, independent of the other State bodies, whose mission was to guarantee the control of the legality of the actions of public sector entities, and if any subjective right has been violated due to the illegal action of the public administration, its main objective is to restore or repair the violated right. This action is aimed at challenging administrative acts that have directly violated the rights of individuals; therefore, anyone who files the process in question must request the restoration of the broken right and specify the claims that are sought with the process. In that sense, we will provide a concept of the action that is the object of this article. In addition we will analyze the characteristics and general procedural assumptions fundamental for the presentation of the action and the requirements that any demand that is established before the Third Chamber must contain. Contentious-Administrative Matters in Panama.

**Keywords:** action, jurisdiction, claim, subjective law.

## **1. Introducción**

Este artículo tiene como eje central la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción. No obstante, se inicia con un recorrido por el marco constitucional y legal de la jurisdicción contencioso administrativa en Panamá, es decir, su origen y su

evolución a lo largo de nuestra era republicana. Una vez desarrollado el punto anterior, entramos a exponer los presupuestos procesales generales para poder acceder a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Seguidamente, se desarrolla el concepto de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, su naturaleza, características y sus presupuestos procesales. Por último, abordamos las formalidades que debe contener toda demanda que se presente ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con las disposiciones legales contenidas en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que reorganiza la Jurisdicción Contencioso Administrativa en nuestro país.

## **2. Marco constitucional y legal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá**

La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá se instituyó con la Constitución de 1941, específicamente, en los artículos 190, 191 y 192 del Título XV denominado Instituciones de Garantía, donde se consagró el control de la legalidad para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de las autoridades administrativas, entidades políticas descentralizadas o autónomas y autoridades provinciales o municipales. Es importante resaltar que la creación de esta jurisdicción se debe a la labor encomiable del Dr. José Dolores Moscote, que gracias a sus distintas publicaciones sobre materia constitucional promocionó y consiguió que se adoptara la misma en la Carta Magna de 1941.

Los artículos antes mencionados disponen que los juicios contenciosos administrativos solo podrán ser interpuestos a solicitud de parte interesada, afectada o perjudicada por el acto, resolución, orden o disposición, cuya legalidad se demanda. Aunado a ello, específicamente, el artículo 191 del texto constitucional de 1941 señalaba la existencia del tribunal o juzgado que ejerce la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual se limitaría a apreciar el acto en sí mismo, revocándolo o confirmándolo.

En ese sentido, podemos decir que, las decisiones de este tribunal son, simplemente, declaratorias de si el acto adolece o no del vicio que se le demanda.

Por su parte, el artículo 192 de la Constitución de 1941 señaló que, “la Ley creará o designará los tribunales o juzgados a quienes deba corresponder el conocimiento de

la jurisdicción contencioso administrativa, y le señalará funciones y competencias, asimismo establecerá el procedimiento a seguirse” (p.14).

Posterior a ello, y fundamentado en el artículo citado en el párrafo anterior, se encomienda la labor al doctor José Dolores Moscote, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, la creación de la Ley 135 del 30 de abril de 1943, denominada Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, la cual creó el Tribunal Contencioso Administrativo conformado por magistrados nombrados, directamente, por el Presidente de la República y aprobados por la Asamblea Nacional. Dicho tribunal era independiente del Órgano Ejecutivo y del Judicial.

Con la nueva Constitución de la República de Panamá de 1946 se desarrolla la Ley 33 de 1946, con el fin de adecuar la misma a la nueva Carta Magna, y así es modificada la Ley 135 de 1943, y surgen dos (2) procesos en la jurisdicción, el de Nulidad e Interpretación. Es importante señalar que, a pesar de haber evolucionado muchos temas en esta materia, se mantiene aún vigente la Ley 33 de 1946.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo funcionó en forma independiente desde 1945, cuando mediante el Decreto Legislativo N°4, se suprimió el recurso de revisión de sus sentencias ante la Corte Suprema de Justicia y se introdujo; además, la acción popular en esta materia. En 1956, en virtud de la reforma a la Constitución de 1946, efectuada mediante el acto legislativo N°2, desapareció dicho tribunal y la jurisdicción contencioso administrativa pasó a la Corte Suprema de Justicia.

La Ley 47 de 1956 asignó a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia las funciones relativas a la jurisdicción contencioso-administrativa, situación que mantuvo la Constitución de 1983 y el Código Judicial de 1987. En la actualidad, la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Laboral tiene su base constitucional en el numeral 2, del Artículo 206 de nuestra Carta Magna que a su tenor dispone:

Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales:

1. ...
2. La jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes, o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y

autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular; estatuir nuevas disposiciones en remplazo de las impugnadas y pronunciarse, prejudicialmente, acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

### 3. ... (p. 71)

De la norma antes citada, se extraen aspectos importantes que distinguen a esta jurisdicción de las otras que conforman el sistema de administración de justicia del Estado panameño. Entre los cuales podemos mencionar las siguientes:

- a) Es la única Sala de la Corte Suprema de Justicia con fundamento constitucional.
- b) Su Jurisdicción es concentrada; en consecuencia, sus fallos son finales, definitivos y obligatorios.
- c) Es la única Jurisdicción que tiene la potestad de emitir o establecer nuevas disposiciones en remplazo del acto impugnado.

En cuanto al marco legal de la jurisdicción en mención, tenemos a bien señalar que los procesos contenciosos administrativos se rigen por la Ley 135 de 1943 “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, modificada por la Ley 33 de 1946. El Código Judicial que regula los procesos de conocimiento de la Sala Tercera Contencioso Administrativo y también se podría incluir dentro de este marco la Ley 38 de 2000, que establece el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones generales e incluye a esta jurisdicción la consulta de ilegalidad y la advertencia de ilegalidad.

Por último, se debe destacar que la jurisdicción contencioso administrativa desempeña un papel fundamental dentro del Estado de derecho panameño, toda vez que contribuye a limitar el poder excesivo que poseen las instituciones públicas materializado a través de los servidores públicos y, así garantizar el cumplimiento y respeto del principio de legalidad al cual tiene que avocarse todo funcionario público al servicio del Estado.

### **3. Presupuestos procesales para interponer una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa**

En este apartado se enunciarán los requerimientos necesarios para poder acudir e incoar una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, previo a entrar a conocer cada uno de ellos, es importante desarrollar dos (2) conceptos importantes que guardan relación con el tema objeto de análisis.

El primer concepto importante por destacar es, ¿qué es un presupuesto procesal? A lo cual Moreno (2013) manifiesta que “son 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 Araúz (2004), define que los presupuestos procesales “son los requisitos que deben cumplirse por mandato de la Ley para iniciar, desarrollar y culminar el proceso” (p.201).

De las definiciones antes expuestas, se colige que los presupuestos procesales son exigencias de obligatorio cumplimiento que emanan del ordenamiento jurídico, y que sin su observancia no podríamos dar inicio a un proceso, y que el mismo sea considerado como válido para su debida admisión, desarrollo y culminación.

Por otro lado, está el concepto Acción que de conformidad a lo dispuesto en el *Diccionario Jurídico Básico de Cabanellas et al. (2014)* dispone que es el “Derecho que se tiene a pedir alguna cosa mediante juicio, así como también la forma legal de ejercitar ese derecho” (p.14).

La doctrina contempla diversos tipos de presupuestos procesales entre los cuales están los presupuestos procesales de la acción a lo que Araúz (2004) los define como “los requisitos exigidos por la Ley para instaurarla ante la jurisdicción contencioso administrativa y varían dependiendo de la acción interpuesta” (pp. 201-202).

A continuación, se exponen cada uno de ellos:

- **Existencia de un acto administrativo expedido por autoridad pública en ejercicio de sus funciones**

Para acceder ante la jurisdicción contencioso administrativa es fundamental la existencia de una manifestación por parte de la administración pública ya sea verbal,

escrita, a través de hechos u omisiones administrativas, o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los servidores públicos, siempre que afecten y se lesionen un derecho subjetivo de un administrado o particular, debido a la actuación arbitraria o contraria al orden jurídico por parte de algún funcionario del sector público.

En ese sentido, es necesario definir qué es un acto administrativo, y para ello, nos remitimos al numeral 1, artículo 201, Título XII de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, dicta otras disposiciones y lo define como:

Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de su función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el derecho administrativo. (p.48)

De la definición anterior, podemos extraer una serie de elementos que nos lleva a identificar cuando estamos frente a un acto administrativo y si el mismo puede ser atacado ante la jurisdicción contencioso administrativa. Desde ese norte, el acto debe crear, modificar o extinguir una situación jurídica y que dicha actuación sea definitiva; es decir, capaz de producir efectos jurídicos.

El artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, es claro al señalar que solo son recurribles ante la Sala Tercera los actos o resoluciones definitivas o providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o, indirectamente, el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación; es decir, es imprescindible que los actos cuya ilegalidad demandan causen un estado o sean de carácter definitivo.

En ese orden de ideas, se concluye que para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa es indispensable el pronunciamiento de la administración pública a través de un acto administrativo definitivo, es decir, aquellos que ponen fin a un procedimiento administrativo relacionado a una relación jurídica específica, y que dicha manifestación contravenga derechos subjetivos de un particular.

- **Que se trate de actos no excluidos de ser demandados por vía legal o vía jurisprudencial**

Este segundo presupuesto tiene su asidero legal en el Artículo 28 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 17 de la Ley 33 de 1946, la cual establece los actos que

no pueden ser atacados a través de la jurisdicción contencioso administrativa. Dicha norma es del tenor siguiente:

Artículo 28. No son acusables ante la jurisdicción contencioso administrativa:

1. Las resoluciones de los funcionarios o autoridades de orden administrativo que tengan origen en un contrato civil celebrado por la nación o el Municipio.
2. Las resoluciones que se dicten en los juicios de policía o de naturaleza penal o civil.
3. Las correcciones disciplinarias impuestas al personal de la fuerza pública y del cuerpo de policía a ella asimilado, excepto cuando impliquen suspensión, postergación para el ascenso o separación del cargo de empleados que sean inamovibles según la Ley (p.3).

Respecto al numeral 1 del artículo antes citado, es preciso manifestar que toda actuación en que se vea inmerso cualquier ente estatal, estará regulada bajo las disposiciones de derecho público. No obstante, la norma hace alusión a toda relación jurídica en la cual esté involucrado el Estado, pero que su marco jurídico por defecto o acuerdo entre las partes, no sea el derecho público; en consecuencia, dicha situación jurídica no podría ser demandada ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto al numeral 2 de la precitada excerta legal, tenemos que hacer una anotación en cuanto a los juicios de policía, toda vez que los mismos de conformidad a lo dispuesto en el artículo 859 del Código Administrativo se dividen en Policía Moral y Material. La primera tiene como objeto mantener la paz y seguridad y se subdivide en preventiva, represiva, judicial y correccional; la segunda, comprende todo lo relativo a la salubridad, ornato, la comodidad y beneficio material de las poblaciones y de los campos.

En ese orden de ideas, los juicios de policía civil o penal entran dentro de la sub-categoría correccional pertenecientes a la división de Policía Moral. En consecuencia, ningún acto que surja dentro de este tipo de juicios podrá ser demandado, toda vez que el acto a impugnar escapa a la competencia de la Sala Tercera de la Corte, como preceptúa el artículo 28 de la Ley N°135 de 1943.

Respecto al numeral 3 del artículo objeto de análisis, el cual guarda relación con las correcciones disciplinarias en que incurra el personal de la fuerza pública o policía.

En ese sentido, todo acto administrativo que guarde relación con alguna falta disciplinaria tipificada, previamente, en una norma, en la cual incurra algún miembro de los estamentos de seguridad nacional que no sea de carrera o que no tenga una condición de estabilidad laboral, no es acusable ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo manifiesta el artículo 28 de la citada ley.

Por último, son tres (3) los actos que por vía jurisprudencial son excluidos de ser demandados en instancia jurisdiccional ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, estos son: los actos administrativos no definitivos, de mero trámite o de mera comunicación.

Al respecto, Jované (2011) define los actos administrativos de mero trámite como “aquellos que no expresan una decisión de fondo o resuelven el litigio o la controversia presentada ante la administración” (p.226). Por su parte, la Sala Tercera en reiterada jurisprudencia ha sostenido que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar.

Aunado a lo antes expuesto, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, de manera clara establece que, solamente, serán recurribles ante la Sala Tercera los “... actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o, indirectamente, el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación” (p.4).

Luego de mencionados los presupuestos procesales para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es propicio definir qué se entiende por acción de plena jurisdicción o de reparación de derechos subjetivos, su finalidad y características.

#### **4. Acción de plena jurisdicción o de reparación de derechos subjetivos**

##### **Concepto y finalidad**

La acción contencioso administrativa de plena jurisdicción es aquella dirigida a impugnar todo acto administrativo que contravenga el ordenamiento jurídico y cualquier tipo o norma legal de carácter superior al acto objeto de la acción y; además, que el mismo transgreda un derecho subjetivo o particular.

Moreno (2013), define esta acción como “aquel que tiene por objeto la protección de intereses de carácter particular o subjetivo” (p.81). En ese orden de ideas, la Sala



Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 1 de octubre de 2019, manifestó que “las demandas de plena jurisdicción van dirigidas para impugnar actos que solo tienen un efecto o transcendencia para el particular afectado por la decisión...” (s.p.).

De las definiciones expuestas se colige que la finalidad de las demandas de plena jurisdicción, es la de salvaguardar y restaurar los derechos de carácter personal lesionados por la actuación de la administración. La Jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha reiterado que la finalidad de la demanda en mención tiene como propósito cuestionar la legalidad del acto administrativo protegiendo el derecho subjetivo del demandante lesionado por el acto de la administración en vías a la declaración de nulidad de dicho acto y el restablecimiento de ese derecho.

## **5. Características**

Luego de presentado el concepto y finalidad de la Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, se deben señalar algunas de las particularidades de este tipo de proceso:

- a) Puede proponerse contra actos administrativos individuales, personales que afecten derechos subjetivos, tal como lo dispone el Artículo 43a de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.
- b) Está legitimado para interponer dicha acción la persona afectada por el acto, sin necesidad de estar domiciliada en el país, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 203, numeral 2 de la Constitución Política de Panamá.
- c) La Acción prescribe a los dos (2) meses siguientes de la notificación o ejecución del acto administrativo; lo anterior, se fundamenta en el contenido del artículo 43b de la Ley 135.
- d) En este tipo de demanda se solicita la declaratoria de ilegalidad a la vez que la restitución del derecho violado.
- e) La Sala Tercera puede dictar disposiciones en remplazo de las impugnadas, conforme a la facultad conferida por el numeral 2 del artículo 203 de la Carta Magna Panameña.

f) La sentencia en este tipo de procesos se notifica, personalmente, o por edicto, según lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

g) La Sentencia en las acciones de plena jurisdicción son finales, obligatorias, definitivas y no admiten recurso alguno.

## **6. Presupuestos procesales objetivos de la Acción de Plena Jurisdicción**

### **Agotamiento de la vía gubernativa**

¿Qué es la vía gubernativa? De conformidad a lo dispuesto en el artículo 201, numeral 112 de la Ley 38 de 2000, se define como:

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 otras palabras, la vía gubernativa es el primer filtro no jurisdiccional que ejercen las distintas entidades públicas para revisar si sus actuaciones se enmarcan dentro del marco de la legalidad a requerimiento de parte interesada por medio de los distintos recursos administrativos que concede 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 ese sentido, el artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los supuestos de hecho que una vez cumplido cualquiera de ellos, se considerará agotada la vía gubernativa, estos son:

a. Transcurra el plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha

solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa.

b. Interpuesto el recurso de apelación o reconsideración dispuestos en la presente ley, se hayan negado por haber transcurrido un plazo de dos (2) meses sin que recaiga decisión sobre él.

c. No se admita al interesado el escrito en el cual se formula la petición o interponga el recurso de apelación o reconsideración interpuesto por este; hecho que deberá ser probado, plenamente.

d. Interpuestos los recursos de apelación o reconsideración y que estos hayan sido resueltos. (pp. 47-48)

En ese orden de ideas, se colige que cumplido cualquiera de estos supuestos en la instancia administrativa, se entenderá agotada la misma. En otras palabras, se agota la vía gubernativa cuando los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo no son susceptibles de recurso alguno. En consecuencia, solo se podrá acudir ante la instancia jurisdiccional por medio de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, una vez cumplido con este requerimiento de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en aras de solicitar se determine la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado y el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado.

### **Legitimación activa**

De conformidad a lo dispuesto en el REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario panhispánico del español jurídico en línea (s.f.), se entiende por legitimación activa a la “Capacidad para actuar como parte demandante o recurrente en un proceso judicial, con base en la titularidad de un derecho o interés legítimo que se ostenta frente a la parte demandada o recurrida, respectivamente”. Se concluye de la definición antes expuesta, que legitimación activa es la facultad que tiene una persona natural o jurídica para acudir a la justicia administrativa o jurisdiccional, por habersele conculcado un derecho subjetivo.

El artículo 22 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, dispone lo siguiente: “Podrán demandar la revisión las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate...” (p.2). En ese sentido, se desprende que solo están legitimados para presentar

una acción de plena jurisdicción, aquella persona que mediante un acto administrativo definitivo emitido por una entidad pública, se le haya afectado, directamente, alguna situación jurídica de carácter personal o acredite un interés directo en el proceso.

### **Término de prescripción**

Otros de los requisitos fundamentales previo a interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, es el de cumplir con el término de prescripción de dos (2) meses que otorga la Ley, una vez notificado el acto administrativo definitivo.

En ese orden de ideas, el artículo 42 de la Ley de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, "Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa", establece lo siguiente:

Artículo 42-B. "La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda" (p.4).

De lo antes expuesto, resulta que si la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción se interpone posterior a los dos (2) meses de notificado el acto, la misma será inadmitida por el tribunal, por no haberse interpuesto dentro del término antes mencionado. Aunado a lo anterior, el artículo 50 de la Ley antes citada, expone lo siguiente: "Artículo 50. No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción" (p.4).

### **Solicitud de ilegalidad del acto y la reparación del Derecho Subjetivo**

#### **Afectado**

En cuanto a este requisito, es importante traer a colación lo dispuesto en el Artículo 43-A, respecto a las demandas de plena jurisdicción o de restablecimiento de un derecho subjetivo. La norma antes mencionada, manifiesta lo siguiente: Artículo 43-A. "... si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda..." (p.4).

Al respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 8 de junio de 2021, bajo la ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, se

pronunció sobre este requisito fundamental dentro de las acciones de plena jurisdicción y señalo lo siguiente:

Lo anterior implica, que dicha desatención imposibilita a este Tribunal para restaurar el Derecho subjetivo que pueda resultar como consecuencia de la emisión del Acto impugnado, ya que, no precisó que procura con ello, requisito esencial de las Demandas Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción.

Dicho de este modo, es prudente señalar que esta omisión imposibilita a este Tribunal restaurar el Derecho Subjetivo que la parte estima vulnerado por el Acto impugnado como ilegal... (s.p.)

Según el orden de ideas, se deduce que si el demandante no detalla las pretensiones propias de la acción; es decir, la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo impugnado y el restablecimiento del derecho subjetivo conculcado, la misma no pasará el tamiz de admisibilidad de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que señala que no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, entre las cuales está la expuesta. Además, de que se perdería el sentido y finalidad de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

De todo lo expuesto, se infiere que los presupuestos procesales, tanto de carácter objetivo y subjetivo para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, no son considerados un obstáculo a la Tutela Judicial Efectiva, y así lo ha señalado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a través de sus fallos. En ese sentido, traemos a colación lo señalado por este Tribunal por medio de la sentencia de 28 de enero de 2020, bajo la ponencia del Magistrado Luis Ramón Fábrega Sánchez, indicando lo siguiente:

Inicialmente, este Tribunal de Segunda Instancia acota que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea, a través de una demanda de plena jurisdicción, de nulidad, de indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50, claramente, se dispone que: "No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...".

Tampoco debe interpretarse que la exigencia, por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de la tutela judicial efectiva; es decir, la tutela judicial efectiva de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida...(s.p.).

### **7. Requisitos formales de la demanda**

Los requisitos formales de la demanda son aquellas precisiones que la norma indica y obliga a los accionantes 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 requerimientos 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.” 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.

### **Designación de las partes y de sus representantes**

Este requerimiento de forma, 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 oponiéndose a la pretensión, defiende la actuación de la administración y de forma excepcional en interés de la Ley, tal cual lo establece el numeral 4 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 7 de agosto de 2012, se expresó lo siguiente:

En este sentido debemos mencionar que toda demanda contencioso administrativa debe cumplir con ciertos requisitos formales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera. Este despacho Sustanciador, advierte que la parte actora omitió indicar las partes que intervendrán en el proceso conforme se establece en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. En este sentido, resulta de importancia destacar que la actora debió designar al señor Procurador de la Administración como representante de la parte demandada, puesto que el actúa como tal, en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, de conformidad con el ordinal 2º del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000... (s.p.).

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 lo expuesto, se concluye que este requisito no debe considerarse, excesivamente, formalista; por el contrario, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el debido proceso y así poder darle el curso legal a la acción contencioso-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)**

Se está frente al segundo requisito 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 pretensiones exteriorizadas por la parte actora en el libelo de la demanda, en la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, el jurista Moreno (2013) señala que “la pretensión en las demandas de plena jurisdicción debe consistir, conjuntamente, en la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo impugnado y el restablecimiento del derecho subjetivo conculcado, pues este último es un requisito indispensable en esta clase de demandas-“... (p. 105).

Sobre el particular, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de 3 de marzo de 2015, manifestó “que además de pedir la nulidad del acto impugnado debe solicitarse el restablecimiento del derecho subjetivo que se estime lesionado, toda vez que la declaración de nulidad de un acto, no lleva consigo la reparación del derecho subjetivo *per se...*” (s.p.).

En atención a lo expuesto, se desprende que el acto administrativo impugnado por tener la peculiaridad de ser de carácter particular, o sea, que vulnera un derecho personal, la pretensión del accionante debe ir encaminada a solicitar la declaratoria de ilegal del mismo y a su vez el restablecimiento del derecho subjetivo conculcado. Cabe



reiterar que el término para interponer la acción prescribe a los dos (2) meses de notificado el acto administrativo.

### **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).

Tras 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 Administrativa y estos pueden consistir en violación directa por comisión u omisión, aplicación indebida y errónea interpretación.

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). En otras palabras, este concepto de violación se materializa cuando el precepto descrito en la norma, no encuadra en el supuesto de hecho o en la situación jurídica objeto del conflicto.

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). De lo expuesto, se puede decir que el juez en su ejercicio de aplicación de la disposición legal pertinente, distorsiona el espíritu, sentido y finalidad de la norma utilizada para resolver el caso.

Con base en lo antes mencionado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia expresó a través de sentencia de 21 de octubre de 2020 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 éste, es contrario o no al orden jurídico...”(s.p.).

En ese sentido, podemos decir que la inobservancia de cualquiera de los requisitos formales de la demanda contemplados en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, por parte del accionante trae consigo la inadmisión de la demanda, tal cual lo dispone el artículo 50 de la Ley en mención, como también lo ha reiterado la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en constante jurisprudencia.

Por último, es importante aclarar lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, respecto a la resolución que niega la admisión de la demanda y ordena la devolución y corrección de la demanda. Sobre el particular, traemos a colación lo señalado por la Sala mediante fallo de 20 de febrero de 2014:

Respecto a la orden de corrección del libelo de demanda, de conformidad con el artículo 51 de la Ley No.135 de 1943, es preciso señalar que, si bien es cierto dicha norma contempla la posibilidad de ordenar la corrección de la demanda, no es menos cierto, que ésta situación se contempla para los casos en que habiendo tiempo restante del término legal para la presentación de la demanda, ésta se ordena a corregir por el Tribunal, quedando tiempo para la representación de la misma en debida forma, pues, tal como se desprende de la lectura del artículo 50 de la referida Ley la demanda presentada sin las debidas formalidades no interrumpe el término de prescripción de la acción...(s.p.).

Bajo ese orden de ideas, concluimos que cuando la Sala no admite una demanda por no ajustarse a los requerimientos establecidos en su ley orgánica, se le debe expresar al accionante las razones por las cuales no se le admitió y devolver para su corrección; sin embargo, el hecho de ordenar su corrección no implica que el tribunal le está concediendo un término especial para hacerlo ni tampoco que el mismo suspende la prescripción de la acción. Por el contrario, si se presentó en el último día antes de que venciera el término y la respuesta del tribunal fue la no admisión, prescribe tu derecho de accionar; no obstante, si aún se está dentro de los dos (2) meses conferidos por la ley, la parte demandante tiene la potestad de volver a presentarla, atendiendo los defectos esbozados por el ente jurisdiccional.

## **8. Conclusiones**

- La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá posee requisitos generales para poder acudir a la misma, como también presupuestos procesales específicos para las distintas acciones que se ventilen en dicha instancia jurisdiccional.
- La Jurisdicción Contencioso Administrativa desempeña un papel fundamental dentro del Estado de Derecho, ya que, contribuye a restringir el poder colosal que poseen las instituciones públicas materializadas por medio de los servidores públicos, para así, garantizar el cumplimiento y respeto del principio de legalidad.
- Es fundamental la existencia de una manifestación de voluntad de parte de la administración pública (acto administrativo) de carácter definitivo para poder acudir a la jurisdicción contencioso administrativa y que la misma vulnere derechos de los administrados.
- La acción de plena jurisdicción tiene como fin particular el de restablecer todo tipo de derecho subjetivo que haya sido vulnerado mediante la actuación de la administración.
- Los presupuestos procesales de la acción y de la demanda contenidos en la Ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa, no vulneran el acceso a la tutela judicial efectiva, toda vez que son requerimientos y formalidades de carácter obligatorio establecido en la normativa y que son de conocimiento general de la partes.

### Referencias bibliográficas

- Ábrego, M. (2009). *La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá y la Tutela Cautelar*. 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.
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 132-03. 2 de julio de 2003. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 450-12. 12 de agosto de 2012. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.114-10. 20 de febrero de 2014. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp. 676-14. 3 de marzo de 2015. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.157-2019. 1 de octubre de 2019. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.697-2019. 28 de enero de 2020. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.2116-2020. 21 de octubre de 2020. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Exp.13435-2021. 8 de junio de 2021. <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.
- 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 Nº13113 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*. Editorial Chen S.A.

Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/>