

PODER LEGISLATIVO NACIONAL

Asamblea Nacional

SOBRE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVA

LEY NUMERO 135

(DE 30 DE ABRIL DE 1943)

Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-
Administrativa.

La Asamblea Nacional de Panamá

DECRETA:

TITULO I

CAPITULO I

De la organización del Tribunal.

Artículo 1° Créase, en desarrollo del artículo 192 de la Constitución, un Tribunal de lo contencioso-administrativo en la capital de la República, cuya jurisdicción comprenderá todo el país.

Artículo 2° El Tribunal se compondrá de tres magistrados nombrados directamente por el Presidente de la República para un periodo de seis años.

Habrán tres suplentes para el mismo periodo quienes llenarán por su orden, las faltas accidentales de los magistrados.

En caso de falta absoluta de algún magistrado se hará nuevo nombramiento para el resto del periodo.

Parágrafo (transitorio). Los magistrados cuyo nombramiento se haga al entrar a regir esta ley durarán en sus cargos así: el primero dos años; el segundo cuatro años y el tercero seis.

Artículo 3° Para ser magistrado del Tribunal de lo contencioso-administrativo se requiere ser ciudadano en ejercicio, haber cumplido treinta años y poseer diploma en Derecho obtenido por estudios como residente, en alguna facultad o colegio nacional o extranjero.

Los que, a la expedición de esta Ley, posean credenciales para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quedan comprendidos dentro de la presente disposición.

Artículo 4° Cuando por cualquier motivo no haya suplentes que llenen la vacante de un principal el poder Ejecutivo nombrará inmediatamente un suplente interino quien ejercerá sus funciones mientras no se presente el suplente titular.

Artículo 5° Quien fuere nombrado magistrado del Tribunal de lo contencioso-administrativo, deberá acreditar, dentro del término de quince días hábiles, contados desde el en que se le comunique el nombramiento, ante el Poder Ejecutivo, que reúne las condiciones requeridas para el ejercicio del cargo.

Si el nombrado se hallare ausente del país, el término arriba señalado se extenderá a cuarenta días.

Artículo 6° Hecha la comprobación de que trata el artículo anterior, el Poder Ejecutivo dictará una resolución al respecto, sin la cual no podrá dársele posesión del cargo a la persona nombrada magistrado.

Artículo 7° El periodo inicial de los magistrados del Tribunal de lo contencioso-administrativo y de sus suplentes comenzará el primero de Junio de mil novecientos cuarenta y tres.

Unos y otros tomarán posesión de sus cargos ante el Presidente de la República.

Artículo 8° Alcanzarán a los magistrados del Tribunal de lo contencioso-administrativo las prescripciones constitucionales establecidas en los artículos 132, 133, 136 y 139 de la Constitución.

Artículo 9° Los magistrados del Tribunal de lo contencioso-administrativo, como los magistrados y jueces de los tribunales ordinarios, son independientes en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10. El Presidente del Tribunal de lo contencioso-administrativo será el magistrado de su seno que, en común acuerdo designen dos de los magistrados que integran el Tribunal, y conservará su posición por todo el tiempo que continúe

Foto: Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Licda. Anisabel Rodríguez Ruiz

Asistente de Magistrado de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

Correo electrónico: anisabel.rodriguez@organojudicial.gob.pa

EL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Resumen

La jurisdicción contencioso-administrativa constituye un instrumento de control de la legalidad de los pronunciamientos de la Administración, que busca garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos, y asegurar el respeto al Estado de Derecho, que limita la discrecionalidad administrativa a través de normativas y regulaciones.

Abstract

The contentious-administrative jurisdiction constitutes an instrument of control of the legality of the Administration's pronouncements, in order to guarantee the protection of fundamental rights of all citizens, and to assure the respect for the Rule of Law which limits administrative discretion through statutes and regulations.

Palabras Claves

Jurisdicción contencioso-administrativa, Administración, discrecionalidad.

Keywords

Contentious-administrative jurisdiction, Administration, discretionary.

En primer término, debe recordarse que el Derecho Administrativo surge como un derecho autoritario, sin embargo, en la actualidad es considerado como aquél que regula el interés subjetivo y el interés general. Por razón de ello, muchos autores no se refieren a prerrogativas y privilegios de la Administración, sino a potestades y deberes de la misma. Así, puede decirse que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional materializado. Ahora bien, debemos tener presente que

la Administración Pública es una especie de "super hombre" que puede sancionar, expropiar, reglamentar, contratar, etc., y ante tan múltiples prerrogativas, resulta propio y lógico el ejercicio de la discrecionalidad por parte de la Administración.

La discrecionalidad es el espacio de la Administración para brindar la respuesta que le parezca más justa para solucionar una situación. No obstante lo anterior, en muchas ocasiones esa discrecionalidad

se traduce en arbitrariedad por parte del Estado, entendida esta última por Coviello (2009) como “vicio de la potestad discrecional administrativa”.

Debe tenerse presente que el interés general no puede ser la justificación para cualquier tipo de arbitrariedad, y que la Administración no es dueña del interés general sino la servidora del mismo. En ese sentido, dicho interés general debe reunir las siguientes características:

- Debe ser concreto;
- debe ser motivado, argumentado, es decir, debe existir un ejercicio de raciocinio;
- debe procurar los derechos fundamentales de la persona, y en definitiva, la dignidad del ser humano, entendiéndose con esto último, que los procedimientos y presupuestos deben ser diseñados tomando en cuenta la dignidad humana; y, por último,
- debe procurarse la participación.

Esta ligera descripción permite advertir que la labor judicial de controlar a la Administración es mucho más compleja que la del juez ordinario, –el cual, por lo general, decide sobre un marco más estable y con un conjunto de normas y principios jurídicos radicados– en un conflicto entre particulares cuya repercusión social o proximidad al interés público o general es relativamente menor o inexistente.

Así, el control judicial de la Administración se convierte en un límite ante cualquier desborde de la actuación de los poderes públicos, control que ejercen los tribunales a través de los

fallos que dictan, y que debe dispensar la jurisdicción contencioso-administrativa (en aquellos países en los cuales exista esta jurisdicción), a fin de preservar el interés superior conocido como el derecho a la tutela judicial efectiva.

El derecho a la efectividad de la tutela judicial, entendido por la jurisprudencia constitucional patria como integrante de la garantía constitucional del debido proceso, es definido por el autor Estagnan (1995) como “el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos”.

Ahora bien, el derecho a la tutela judicial efectiva se garantiza, entre otras cosas, a través del acceso a la justicia, y en nuestro caso particular, a través del acceso a la justicia contencioso-administrativa.

Consecuentemente con lo expuesto, nuestra Constitución Política establece las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, cuerpo colegiado del Órgano Judicial, uno de los órganos jerárquicos del Estado. De manera específica, el numeral 2 del artículo 206 de la Carta Magna delimita las funciones de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, preceptuando lo siguiente:

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

...

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 que incurran en el 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 casos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo 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.

Es importante resaltar el rango constitucional que se le otorgó a las atribuciones confiadas a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, encargada del control de la legalidad de las actuaciones administrativas, lo que en buena medida favorece el criterio de acceso ciudadano a la justicia contencioso-administrativa de actos que emanen del Estado.

En virtud de lo anterior, y tal como

lo indica el autor español Vacas (1996) “en un Estado de Derecho, en el que los poderes públicos –y de manera particular, las distintas Administraciones Públicas- cada vez intervienen más en la vida cotidiana afectando en sus diversas actuaciones, y de forma también cada vez más frecuente, a los derechos de los ciudadanos, resulta incuestionable que la tutela judicial efectiva frente a la actuación administrativa carezca de obstáculos y limitaciones que pongan trabas a la fiscalización de la actividad administrativa”.

En desarrollo de la disposición constitucional citada en párrafos anteriores, el Código Judicial patrio identifica los procesos cuyo conocimiento le está atribuido a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 97 dispone lo siguiente:

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...

Ahora bien, siendo que la jurisdicción contencioso-administrativa en la República de Panamá se encuentra concentrada en un solo Tribunal: la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,

y no existen juzgados intermedios para asuntos contencioso-administrativos, las sentencias que se profieren son finales, definitivas, obligatorias y no admiten recurso alguno, a tenor del artículo 206 de la Constitución Nacional en concordancia con el artículo 64 de la Ley N° 135 de 1943 (que rige la jurisdicción contencioso-administrativa) y el artículo 99 del Código Judicial. Cabe resaltar que el Código Judicial es norma de aplicación supletoria en la justicia contencioso-administrativa, por virtud de lo dispuesto en el artículo 57c de la Ley N° 135 de 1943.

Una vez realizado un análisis del concepto de acceso a la justicia contencioso-administrativa y de las funciones atribuidas a la Sala Tercera de la Corte, es preciso referirse al control judicial ejercido por esta Corporación de Justicia, en relación con las actuaciones administrativas.

Algunos consideran que el control judicial ha de limitarse, primordialmente, a la verificación por el juzgador de la legalidad de la actuación por parte de la Administración Pública. Si ello fuera de esta forma, el control judicial se convertiría en una mera operación de examinar el caso concreto frente al ordenamiento general, ciñéndose a verificar que, aún dentro de la franja de discrecionalidad que puede brindar la normativa, la Administración ha optado por una solución justa y razonable y, por tanto, exenta de arbitrariedad para dar por satisfecha la tutela judicial. En ese sentido, los tratadistas españoles García de Enterría y Fernández (2011) han señalado que “la tarea de los Tribunales no consiste, por tanto, en repetir el mismo ejercicio que la Administración

para llegar, a través de él, al mismo o diferente resultado, lo que les convertiría, ciertamente, en administradores, sino en verificar si en el ejercicio de su libertad decisoria la Administración ha observado o no los límites con los que el Derecho acota esa libertad y si finalmente, la decisión adoptada puede considerarse, en consecuencia, como una decisión racionalmente justificada o, por el contrario, como el simple fruto de la voluntad desnuda de quien la ha adoptado”.

En atención a lo anterior, puede concluirse que la jurisdicción contencioso-administrativa es para aplicar principios, para dar soluciones, para controlar la arbitrariedad de la Administración. Así, la justicia contencioso-administrativa debe procurar, a fin de cuentas, el derecho a la Buena Administración, por lo que no basta que se examine el principio de legalidad sino que la decisión judicial debe dejar satisfechos a los ciudadanos.

La buena administración o el buen gobierno es un concepto jurídico indeterminado, gestado en el derecho comunitario europeo, que se ha ido materializando en los países de América Latina, y que ha implicado un compromiso para Panamá dentro de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, la cual fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en reunión celebrada en el año 2008, y adoptada posteriormente por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en El Salvador en el mes de octubre de 2008. La mencionada Carta Iberoamericana

de Calidad en la Gestión Pública brinda principios y reglas de funcionamiento para las Administraciones Públicas de la región, y comprende los principios integradores de la Buena Administración como son: organización, articulación, eficacia, eficiencia, transparencia, prestación de servicio a los ciudadanos, imparcialidad, tendiente hacia el interés general, entre otros.

Tomando en consideración lo anterior, corresponde al juzgador verificar el equilibrio entre el contenido y la forma, como custodio de la legalidad, recordando que si bien los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, se trata de una presunción “iuris tantum”, es decir, que “no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario”. (Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 12 de abril de 2017)

Así, por ejemplo, las decisiones expedidas en los últimos años por la Sala Tercera contienen una ponderada y justa apreciación desde la perspectiva del deber de motivación de los actos de la Administración Pública. Por razón de ello, en muchas ocasiones ha perdido la Administración al demostrarse que sus decisiones no son aptas, motivadas o debidamente razonadas.

En ese sentido, puede indicarse que Sala Tercera está llena de demandas en que se atacan acciones de personal ejecutadas por la Administración, por insuficiencia de motivación en las mismas. Si bien en la legislación panameña existen distintas normativas que se refieren al deber de

motivación de las decisiones por parte de la Administración, ello no es observado en muchas ocasiones, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, como es el caso de la española, en la cual se exige responsabilidad al funcionario si inadmite una prueba sin la debida motivación, vulnerando el derecho de defensa del ciudadano. Así, puede decirse que la motivación es requisito indispensable para garantizar que no se produzcan vías de hecho.

Ahora bien, en materia contencioso-administrativa el elemento fundamental de la tutela judicial efectiva son las medidas cautelares, pues las mismas persiguen que no se causen daños irreparables al administrado. Por tanto, debe existir un activismo protectorio y garantista por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo tomando en consideración la tutela judicial efectiva.

Ello es así pues, como se ha señalado, el acto administrativo reposa sobre su presunción de validez y ejecutoriedad que hacen que su cumplimiento, de manera general, se surta de forma inmediata. Esta característica del acto administrativo en ninguna forma se ve afectada por el hecho que contra el mismo se interponga una acción ante la justicia contencioso-administrativa.

Por razón de ello, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo (única medida contemplada en la legislación contencioso-administrativa patria) es una medida cautelar que busca impedir el surgimiento de agravios contra el administrativo por la expedición de actos con infracción de la Ley. En ese

sentido, el artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943 indica que la Sala Tercera puede suspender los efectos de la resolución, acto o disposición acusada si, a su criterio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. La jurisprudencia de la Sala se ha referido en numerosas ocasiones a los presupuestos que deben concurrir para que la suspensión provisional del acto demandado proceda, a saber: la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*).

Debe enfatizarse que la posibilidad de obtener medidas cautelares integra el derecho a una tutela judicial efectiva, y es por ello, que las actuaciones de los servidores públicos no se encuentran –en principio–, inmunes al control judicial. No obstante lo anterior, existen supuestos contenidos en leyes especiales que prohíben de forma expresa la suspensión provisional de ciertos actos administrativos, tales como: el artículo 74 de la Ley N° 135 de 1943, por ejemplo el caso de las acciones referentes a cambios, remociones, suspensión o retiro de personal administrativo (salvo los casos de empleados nombrados para periodos fijos); los actos de la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo al artículo 126 de la Ley N° 19 de 1997; las actuaciones de la Superintendencia de Bancos que reorganizan u ordenan la liquidación forzosa de una entidad bancaria, de acuerdo a los artículos 110-D y 118 del Decreto Ley N° 9 de 1998, modificado por el Decreto Ley N° 2 de 2008; entre otros.

Por otro lado, resulta de especial relevancia una breve referencia al derecho al cumplimiento efectivo del

fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual representa otro de los componentes básicos del derecho a la tutela judicial efectiva.

En ese sentido, dependiendo del tipo de vicio que se presente, el juez contencioso administrativo (en nuestro caso, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) puede extender los efectos de su decisión en el tiempo hacia el pasado, pues no existe ninguna disposición que se lo impida, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política que señala que la jurisdicción contencioso-administrativa podrá restablecer el derecho particular violado, y el propio artículo 43a de la Ley N° 135 de 1943 que indica que si se solicita el restablecimiento de un derecho, se deberán indicar las prestaciones que se pretenden, “ya se trate de indemnizaciones o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda”.

Finalmente, a guisa de conclusión, podemos señalar que un detenido examen de la legislación contencioso-administrativa panameña vigente permite entrever claramente la necesidad de adoptar un proceso de reformas sustanciales a una normativa que data de la década de los años cuarenta, a fin de adecuarla a las exigencias sociales, económicas y políticas predominantes en nuestra época. Felizmente, existen iniciativas como la contenida en el Decreto Ejecutivo N° 378 de 24 de agosto de 2016, mediante el cual se crea la Comisión Codificadora para la elaboración del Código Procesal Contencioso Administrativo, cuya labor culminó con la

presentación del Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo en el año 2017, que busca incorporar instrumentos que permitan brindar una

tutela rápida y efectiva ante los actos de la Administración que vulneren la legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- COVIELLO, P. 2009. El Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa. Revista de Derecho Administrativo Iberoamericano. Ciudad de Panamá, Panamá. Congrex, S.A.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & FERNÁNDEZ, T. 2011. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (Primera Edición Peruana). Lima, Perú. Palestra-Temis.
- NAVARRO, R. 2017. La Motivación de los Actos Administrativos. Navarra, España. Editorial Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. 2013. La Buena Administración como Principio y como Derecho Fundamental en Europa, Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Número 6. Bogotá, Colombia.
- SILGUERO, J. 1995. La Tutela Jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos. Madrid, España. Editorial Dykinson.
- VACAS, L. 1996. El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en lo Contencioso-Administrativo. Madrid, España. Editorial La Ley-Actualidad, S.A.
- Ley 135 de 30 de abril de 1943, publicada en Gaceta Oficial N° 9097 del 12 de mayo de 1943. Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 12 de abril de 2017, Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el licenciado Irving I. Domínguez B., en representación de Econo-Finanzas, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 001723 de 3 de enero de 2006, emitida por el Director de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre. Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano.



Licda. Anisabel Rodríguez Ruiz

año 2003, y en la actualidad se desempeña como Asistente de Magistrado en el Despacho del Magistrado Abel Augusto Zamorano, en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Ha sido docente en la asignatura de Derecho Administrativo en la Universidad Latina de Panamá.

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Inició labores en el Órgano Judicial en el