

Los errores comunes en las demandas contencioso administrativas

Por:

Dr. Cecilio Cedalise Riquelme*

Resumen: *En el presente ensayo se destacan los defectos o errores en que se incurre comúnmente al presentar las demandas contencioso administrativas, dando como resultado que sean declaradas inadmisible o que no superen la fase de admisibilidad, por cuanto que incumplen las exigencias legales establecidas en el sistema normativo. El estudio persigue que se reduzcan al máximo dichas deficiencias a fin de lograr los pronunciamientos de méritos frente a las arbitrariedades o ilegalidades que comportan los actos administrativos acusados ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

Palabras clave: *Demanda, derecho procesal, defectos, inadmisibilidad, garantismo.*

Abstract: *This essay highlights the defects or errors commonly incurred in filing administrative contentious claims, resulting in them being declared un-admissible or not exceeding the admissibility phase, as they breach the legal requirements set out in the regulatory system. The study seeks to reduce these deficiencies in order to achieve the pronouncements of merit in the face of arbitrariness or illegalities in which the administrative acts accused before administrative disputed jurisdiction entail.*

Keywords: *Demand, procedural law, defects, un-admissibility, garantism.*

*Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Egresado de la Universidad de Panamá, con el grado académico de doctor en Derecho, con Énfasis en Derecho Laboral; profesor universitario a nivel de licenciatura, maestría y doctorado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá; magistrado de la Corte Suprema de Justicia periodo 2016-2026. Ha publicado varias obras jurídicas y artículos en el plano nacional: El juicio de inconstitucionalidad como mecanismos de control de normas y medio de defensa de derechos fundamentales, El reconocimiento de derechos de la persona del trabajador, Reflexiones sobre el enjuiciamiento penal de Diputados en Panamá, El doble control jurisdiccional del acto administrativo en la jurisprudencia panameña, Los reclamos laborales de los servidores públicos ante la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros.

En Panamá, la jurisdicción contencioso administrativa mediante la que se presentarían las acciones que tuvieran por objeto la declaratoria de ilegalidad de las actuaciones de la Administración Pública o la revisión de la actividad gubernamental que contraviniera el ordenamiento jurídico o afectara a los gobernados, vino a ser creada con la Constitución Política de 1941, según los artículos 190 a 192, desarrollados mediante la Ley 135 de 30 de abril de 1943 que después fuera reformada por la Ley 33 de 11 de junio de 1946 que se produjo bajo el imperio de la Constitución de 1946. El numeral 2, del actual artículo 206 de la Constitución Política de 1972, mantuvo dicha institución de garantía¹.

Tales instrumentos legales establecieron las reglas de conformación y funcionamiento del único órgano que tenía la función de velar por el imperio y control de la legalidad en las actuaciones administrativas, al igual que diseñaron el procedimiento especial que tenía que ser aplicado en la jurisdicción contenciosa administrativa, autorizándose por reenvío expreso la utilización de las disposiciones del Código Judicial de la época. En el capítulo II del título II se regulaban las exigencias legales para la admisión de las demandas contencioso administrativas, específicamente, a partir del artículo 42 al 53 de la Ley 135 de 1943, cuyos contenidos fueron modificados por la Ley 33 de 1946 mejorando la formulación y técnica de ciertas disposiciones de la legislación anterior.

¹El control de la legalidad que vino a ser ejercido en la jurisdicción contenciosa administrativa, como hace algún tiempo dijo el doctor Carlos Bolívar Pedreschi (2017), tenía y tiene como objeto desdoblarse en varios propósitos fundamentales: cuando opera en función de jurisdicción subjetiva aspira a otorgar al individuo recursos que le permiten proteger un derecho administrativo concreto que le ha sido desconocido o lesionado por un acto de la administración; y cuando el control de la legalidad opera en función de la jurisdicción objetiva tiene por propósito el simple mantenimiento de la legalidad administrativa, la simple sujeción de la administración a los dictados de la ley, el aseguramiento de un régimen de legalidad en el plano de las actuaciones administrativas.

Ahora hago alusión únicamente a las exigencias más relevantes que suscitan confusión en el terreno práctico.

Una de las principales reformas fue la diferenciación entre las acciones de anulación y de plena jurisdicción. En la primera, la individualización precisa del acto que se intenta declarar ilegal o nulo; lo mismo que indicar con claridad meridiana en el caso de la plena jurisdicción, las prestaciones que se pretenden como restablecimiento del derecho subjetivo afectado, ya sea que se trate de indemnización o modificación o reforma del acto acusado de nulo. También que no podrán ser atacados los actos confirmatorios, quedando sin valor jurídico si el acto original fuera anulado o reformado. Incluso se dispuso que las acciones de nulidad podrán ser entabladas por cualquier persona, quien además podrá ser tenida como coadyuvante; mientras que en las acciones de plena jurisdicción se deberá tener interés directo en los resultados del proceso. De no observarse tales formalidades no se les dará curso a las demandas contencioso administrativas ensayadas y no se interrumpirá los términos de prescripción de la acción correspondiente.

De modo categórico se previno con antelación que las acciones de nulidad contra los actos administrativos podrán ser ejercitadas en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si este requisito es necesario para entrar a tener vigor; en tanto, las acciones encaminadas a obtener la reparación por lesión de los derechos subjetivos prescribirían, salvo disposición en contrario, dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o hecho u operación administrativa que causara la demanda.

Fuera de esas exigencias contenidas en el ordenamiento procesal que tiene exclusiva aplicación dentro de la jurisdicción contencio-

so-administrativa, indudablemente, tienen cabida aquellas que aparecen en el Código Judicial de manera supletoria como se expuso al recordar la remisión a esa normativa por la Ley 33 de 1946. También, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene el procedimiento administrativo general, debe ser observada rigurosamente en los asuntos contencioso administrativos, por cuanto introdujo modificaciones a la Ley 135 de 1943, tal como es sabido. Ante las lagunas o contradicciones aparentes de las normas respectivas, la jurisprudencia ha establecido algunas exigencias para la admisibilidad de las demandas contencioso administrativas.

En la práctica, con la presentación de las demandas que son entabladas ante la jurisdicción contencioso administrativa suele darse con frecuencia una serie de situaciones que han sido consideradas insalvables y calificadas como defectos o errores que necesariamente conducen a su declaratoria de inadmisibilidad, dado que se desconocen o infringen las disposiciones procesales del ordenamiento jurídico que rige el ámbito contencioso administrativo en nuestro país. La copiosa jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia², se ha mantenido de forma invariable, pero continúan presentándose las situaciones que ameritan que sean aplicados los criterios fijados y enunciados abajo.

Entre las cuestiones y situaciones que se han identificado pueden mencionarse las siguientes: el haber dirigido la demanda contra el

²Puede verse los variados y constantes pronunciamientos judiciales donde se reconocieron los distintos supuestos que dieron origen a los criterios de inadmisibilidad de las demandas contencioso-administrativas, presentadas con los defectos o errores que son destacados, detalladamente, en las obras de Arturo Hoyos (2005) y del Centro de Investigaciones Jurídicas de la USMA (2012), elaboradas teniendo como fuente la información existente en la siguiente dirección electrónica: bd.organojudicial.gob.pa/registrojudicial.html

acto confirmatorio y no contra el acto administrativo original que se reputa ilegal, sea por acción de nulidad o de plena jurisdicción; el haber acusado de nulo el acto preparatorio o instrumental, dejando de impugnar el acto final o definitivo que tiene la potencialidad de lesionar el derecho subjetivo; el haber omitido la transcripción literal de las disposiciones que se estiman infringidas, su explicación y la confrontación de las normas con el acto administrativo atacado, cuya inobservancia impide el pronunciamiento de mérito; el haber reclamado la nulidad de dos actos administrativos distintos que no tengan vinculación entre sí, mediante una sola demanda contencioso administrativa; el haber confundido o no identificado adecuadamente la pretensión al impugnar el acto administrativo para que sea declarado nulo con base en el interés público o social o por razón de un interés particular que busca el restablecimiento del derecho subjetivo infringido; el haber dirigido la demanda contenciosa administrativa a una persona que no es idónea como dispone el ordenamiento procesal aplicable; el haber establecido como normas infringidas las disposiciones previstas en la Constitución, cuyo examen no es posible en sede contenciosa administrativa donde se conocen exclusivamente vicios de ilegalidad, escapando ese análisis de su radio de acción; el haber omitido la determinación de la parte que interviene en defensa del acto acusado de ilegalidad; el haber omitido en la demanda de plena jurisdicción el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado con el acto atacado.

Además, la jurisprudencia nacional tiene reconocidas otras situaciones que no han permitido darle curso a las demandas incoadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa, tales como: el no haber impugnado el acto administrativo en vía gubernativa que equivale a no haberla agotado, lo que supone un presupuesto necesario para

acceder al denominado control externo o jurisdiccional³; el no haber acompañado la negativa de la solicitud de las copias autenticadas del acto atacado y que haya gestionado con anterioridad para obtenerla o conseguirla; la presentación extemporánea de la demanda de plena de jurisdicción, esto es, dos meses después de agotada la vía gubernativa; el haber interpuesto fuera del plazo establecido el recurso de apelación que procede contra la resolución que niega la admisión de la demanda contenciosa administrativa; el haber entablado una demanda por segunda vez cuando se encuentra pendiente de decidir el pleito trabado con la anterior demanda contenciosa administrativa, lo que supone una *litispendencia*; el no haber pedido la nulidad del acto administrativo a pesar de que se reclama la indemnización por daños y perjuicios; el haber atacado de ilegal cualquier acto general o individual (decretos, órdenes, resoluciones, etc.), dictado en ejercicio de una función jurisdiccional, pues no tiene carácter administrativo.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante su consolidada jurisprudencia, resguarda el principio de legalidad de las actuaciones de la Administración Pública cuando revisa o controla los actos administrativos de las autoridades nacionales, provinciales, municipales y demás entes oficiales, cumpliendo su misión como institución de garantía, lo que permite decir que su construcción está fundada en un discurso garantista. Desde este punto de vista no

³Se diferencia del llamado control interno o preventivo que se produce cuando se ejercen los recursos administrativos ante la propia Administración, pues el control externo o correctivo ocurre cuando se hace una inspección desde el terreno judicial para revisar y corregir la actuación de la autoridad gubernamental, tal como expuso la catedrática **Elisenda Malaret (2016)**, al referirse a las formas de control de la actividad de la administración, cuando distingue su vertiente administrativa de su vertiente jurisdiccional.

puede acudir a la concepción del activismo judicial, puesto que se desconocería la inveterada jurisprudencia elaborada bajo el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, y ello conduciría a fomentar la construcción de pronunciamientos arbitrarios carentes de solidez jurídica y con sentido de discrecionalidad del juzgador cuando opera el Derecho administrativo.

Estimo que las precisiones jurisprudenciales al igual que las consideraciones dogmáticas plasmadas en esta entrega, deben ser tomadas en cuenta y ser incluidas en las futuras reformas que se vienen preparando al ordenamiento procesal que regiría dentro del ámbito contencioso -administrativo, en el que reina el principio de legalidad.

Referencias

Canteros, Fermín. *Estructura Básica de los Discursos Garantista y Activista del Derecho Procesal*, Argentina: Editorial Juris, 2012.

Hoyos, Arturo. *El Derecho Contencioso-Administrativo en Panamá (1903-2005): Una introducción histórica del Derecho Comparado y Jurisprudencial*, Panamá: Editorial Sistemas Jurídicos, S.A., 2005.

Malaret, Elisenda. *Hacia un Modelo de Justicia Administrativa Dual, Tribunales Administrativos y Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Instituciones Administrativas e Instancias Jurisdiccionales. Una perspectiva necesariamente de conjunto del Control de la Actividad Administrativa, Control Administrativo y Justicia Administrativa*, España: Editorial Innad, 2016.

Pedreschi, Carlos Bolívar. *El Control de la Constitucionalidad en Panamá*, 2.^a ed., Panamá: Editora Novo Art., S.A., 2017.

USMA, Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Santa María La Antigua, *Extractos Jurisprudenciales en Materia Contencioso-Administrativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia*, (enero-diciembre-2000) y (años 2001-2002), Colección Académica, Panamá, 2012.