

Por las razones antes señaladas, estimo que debe decretarse que no es ilegal el Decreto Ejecutivo de Personal No. 420 de 27 de noviembre de 2009, emitido por el Ministro de Obras Públicas, como también su acto confirmatorio, y respetuosamente,
SALVO MI VOTO.

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
KATIA ROSAS SECRETARIA

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA, EN REPRESENTACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE TRABAJADORES ORGANIZADOS (CONATO), PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO.381-A DEL 30 DE ENERO DE 2014, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SALUD. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, UNO (1) DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	01 de abril de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	206-2014

VISTOS:

El resto de los Magistrados integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Tribunal de segunda instancia, conocen del recurso de apelación promovido por el Procurador de la Administración contra la Providencia de 9 de julio de 2014, visible a foja 25 del expediente, mediante la cual el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos Ayala, actuando en representación del Consejo Nacional de Trabajadores (CONATO), a fin de que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N°.381-A de 30 de enero de 2014, emitido por el Ministerio de Salud.

I. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO

En su vista fiscal N°.647 de 9 de diciembre de 2014, el representante del Ministerio Público sustentó el recurso impetrado, en los siguientes términos:

"Nuestra oposición en lo que respecta a la admisión de la referida demanda, se sustenta en que la misma no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 43, numeral 2, en concordancia con el 43ª de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, los cuales son del siguiente tenor:

.....

En efecto, advertimos que la acción ensayada por el demandante incumple con el requisito formal exigido en las normas antes descritas, pues, no detalla de manera completa lo que se demanda, tal como lo explicaremos a continuación.”

El acto acusado está constituido por el Decreto Ejecutivo 381-A de 30 de enero de 2014, a través del cual el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, efectuó el nombramiento de tres directivos, principales y suplentes, para que formen parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en representación de los trabajadores, por un período de 5 años, a partir de 1 de enero de 2014 al 31 de enero de 2019; no obstante, tal designación se encuentra supeditada a la ratificación posterior por parte de la Asamblea Nacional, tal como se expresa en el artículo 2 del decreto impugnado, que no ha sido invocado en la demanda, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 2. Remítase los presentes nombramientos a la Asamblea Nacional para su ratificación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 161 de la Constitución Política de la República de Panamá y la Ley 3 de 16 de junio de 1987.” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Constitución Política

“Artículo 161. Son funciones de la Asamblea Nacional:

...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados.

....”

II. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN

Por su parte, la defensa de la demandante en su condición de apoderado judicial, presentó en el término requerido, su escrito de oposición al recurso de apelación incoado.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Atendidos los argumentos de la parte recurrente, el escrito de oposición al recurso de alzada y confrontándose con las constancias procesales que obran en autos, esta Corporación pasa a resolver el recurso incoado en base a las siguientes consideraciones.

Este Tribunal de segunda instancia debe aclarar con el debido respeto que, yerra el Procurador de la Administración, al interpretar de manera errada que la referida demanda, no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 43, numeral 2, en concordancia con el 43º de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, como también discierne erróneamente al interpretar que los actos complejos no alcanzan independencia propia el uno del otro y, por lo tanto deban demandarse en su conjunto; este hecho será objeto de análisis más adelante por esta Sala.

Aprecia el Tribunal que en esta fase de inicio del proceso, el activista dentro de la estructura de su demanda, sí, reúne los requisitos de admisibilidad, establecidos en las normas anteriormente citadas de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Así las cosas, para los fines de tramitación del proceso, esta situación a juicio de la Sala está correcta, al tenor de lo expresado en el aparte de la Demanda que se denomina: “LO QUE SE DEMANDA.”. Veamos:

“ LO QUE SE DEMANDA:

1. Que se declare nulo el acto administrativo de nombramiento de los representantes principales y lentes de los trabajadores ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, contenido en el Decreto Ejecutivo No.381-A del 30 de enero de 2014.
2. Que se ordene al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, nombrar a los representantes y suplentes de los trabajadores ante la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social de acuerdo con la lista que el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) le entregue, en cumplimiento del artículo 23 de la Ley 51 de 2005, orgánica de la Caja de Seguro Social.

El actuar a partir del instante en que se introduce la demanda contencioso administrativa de nulidad, presentada por el representante legal del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), a juicio de este Tribunal de segunda instancia, es correcto y ajustado al estricto cumplimiento de nuestro ordenamiento positivo, lo que quiere decir que, dicha solicitud impetrada se ajusta a las normas anteriormente señaladas para la admisibilidad de la misma.

Ahora bien, cabe señalar que de manera sucinta, la sustentación al recurso de apelación interpuesto por el Honorable Procurador de la Administración a la admisión de la Demanda, cambió el rumbo de la misma, y ya no apuntaba al incumplimiento exigido en el artículo 43, numeral 2, en concordancia con el 43º de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946², sino que ahora sostiene el representante del Ministerio Público, que el acto acusado está constituido por el Decreto Ejecutivo 381-A de 30 de enero de 2014, a través del cual el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, efectuó el nombramiento de tres directivos, principales y suplentes, para que formen parte de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social en representación de los trabajadores, por un período de 5 años, a partir del 1 de febrero de 2014 al 31 de enero de 2019; no obstante, tal designación se encuentra supeditada a la ratificación por parte de la Asamblea Nacional, tal como lo expresa el artículo 2 del Decreto impugnado, que no ha sido invocado en la demanda. Veamos:

“Artículo 2. Remítase los presentes nombramientos a la Asamblea Nacional para su ratificación, de conformidad con o dispuesto en el numeral 4 del artículo 161 de la Constitución Política de la República y la Ley 3 de 16 de junio de 1987”.

Y agrega el Procurador de la Administración: “para mayor comprensión citamos el contenido de las normas antes indicadas”:

² A juicio del Procurador de la Administración, la acción ensayada por el demandante incumple el requisito formal exigido en las normas citadas, pues no detalla de manera completa lo que se demanda.

“Constitución Política

“Artículo 161. Son funciones de la Asamblea Nacional:

...

4. Aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, del Procurador de la Administración y los demás que haga el Ejecutivo y que, por disposición de esta Constitución o la Ley, requieran la ratificación de la Asamblea Nacional. Los funcionarios que requieran ratificación no podrán tomar posesión de su cargo hasta tanto sean ratificados. (La negrita es de esta Procuraduría).

Ley 3 de 1987

“Artículo 1. Los Directores, Gerentes o jefes de las entidades públicas, autónomas semiautónomas y de las empresas estatales, así como los miembros de la Junta Directiva de dichas instituciones, cuyo nombramiento corresponda hacer al Órgano Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y la ley, serán sometidos a la aprobación o improbación de la Asamblea Legislativa en un término no mayor de dos (2) meses, a partir de la fecha de su nombramiento. (Lo resaltado es nuestro).”

Según el Procurador de la Administración, se tiene que el nombramiento que hace el Órgano Ejecutivo de los directivos y los miembros de las juntas directivas de las entidades públicas, entre éstas, la Caja de Seguro Social, se encuentra condicionado a su posterior aprobación o improbación por parte del Órgano Legislativo, de lo que se infiere que nos encontramos ante un acto administrativo complejo, constituido por el concurso de dos voluntades, la del Poder Ejecutivo y la de la Asamblea Nacional, que conforman un acto único, con unidad de contenido, en este caso particular, el nombramiento de los integrantes de la junta directiva de la entidad de seguridad social; sin embargo, dicho acto complejo no ha sido demandado de manera completa en la demanda en estudio.

Al finalizar la promoción y sustentación del recurso de apelación, el licenciado Oscar Ceville, enuncia lo que en Doctrina se conoce como: “ACTOS COMPLEJOS”, indicando que según Roberto Dromi, Libardo Rodríguez y Luis Enrique Berrocal Guerrero, estos actos son los que se forman por el concurso de voluntades de distintos órganos –y por consiguiente- esas voluntades concurren a formar el acto complejo, que es un acto único. Según el criterio del segundo autor citado, los actos complejos requieren varias actuaciones jurídicas para su expedición, como aquellos que están sujetos a autorización previa, aprobación posterior, concepto de otros organismos y autoridades, o requieren varias aprobaciones. Por último, a juicio del autor Berrocal Guerrero, sostiene que el acto administrativo complejo es el que se forma por la fusión de varias declaraciones que con un mismo contenido y mismo fin profieren dos o más órganos de manera separada y sucesiva.

Agrega este último autor citado que: “La complejidad del acto se debe entonces a que sean varias las declaraciones que lo conforman, sin que cambie o exista la posibilidad de cambiar el contenido de una a otra, deben mantener contenido igual, y que cada una de estas declaraciones provengan de órganos o entidades distintas, bajo las circunstancias de que cada uno de ellos profiera la suya en momentos diferentes o sucesivos y de forma separa entre sí. La unidad del contenido es lo determinante para que esa pluralidad de declaraciones se constituya en una unidad compleja, en acto único.

Desde un punto de vista objetivo, esta Judicatura comparte los señalamientos del Procurador de la Administración sólo y únicamente cuando se refiere que estamos en presencia de los conocidos actos

complejos; no obstante, mantenemos la posición que en cuanto a la interpretación que éste hace para oponerse a la admisión de la demanda es errada. Veamos:

Es totalmente correcto que el acto complejo es aquél que para su formación necesita la intervención de dos o más órganos de la Administración pues resulta del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad. En todo caso, es necesario, para que exista un acto complejo, que haya unidad de contenido y unidad de fin de las diversas voluntades que se unen para formar un acto único, ya que en el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto.

En efecto, el acto complejo es el que se forma por la fusión de las declaraciones que, de manera separada y sucesiva, profieren dos o más órganos sobre un mismo asunto y con el mismo fin.

La complejidad del acto se debe, entonces, al número de órganos y a las circunstancias en que cada uno interviene, de modo que, además de su pluralidad, sus respectivas intervenciones deben darse en momentos distintos y de forma separada entre ellos.

Ahora bien, en el caso subjudice debemos determinar si realmente el activista cumplió o no con el requisito exigido en el artículo 43, numeral 2, en concordancia con el 43ª de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, para la admisibilidad de la demanda, tomando en consideración que estamos en presencia de un acto complejo.

Lo primero que debemos preguntarnos es: ¿qué es un acto jurídico?. Son actos jurídicos los actos voluntarios lícitos, que tengan por fin inmediato crear, modificar, transferir, conservar o extinguir derechos.

Ahora bien, de esta definición arriba señalada, se desprende con meridiana claridad, que de ella (la definición), emergen dos características:

- a) Es la manifestación de voluntad de una o más personas, con lo que difiere de los hechos jurídicos propiamente, que son obra de la naturaleza; y
- b) La intención de producir efectos jurídicos, singularidad que lo diferencia de los hechos materiales del hombre (dar un paseo, saludar etc.) y de los otros hechos jurídicos voluntarios, pero realizados sin la intención de producir efectos jurídicos, (delitos, cuasi-delitos, etc).

La ley otorga el efecto de carácter jurídico a los actos ejecutados por los hombres en sociedad y que tienen la finalidad de crear, modificar, extinguir derechos y obligaciones. La existencia de estos actos de carácter jurídico, suponen que son realizados voluntariamente, debiendo al mismo tiempo, poseer las características de licitud.³

³ Este es el caso del Decreto Ejecutivo No.381-A de 30 de enero de 2014, emitido por el Ministerio de Salud.

Como se viene exponiendo, el acto jurídico, está enrolado en la doctrina que sostiene que para calificar el acto jurídico, debe tratarse de una actividad humana (hecho humano), voluntaria, lícita, cuya finalidad sería producir una consecuencia jurídica: adquisición, modificación o extinción de derechos.

Las características esenciales del acto jurídico son:

- La voluntariedad, porque debe tratarse evidentemente de una conducta humana voluntaria, para ser capaz de producir efectos jurídicos;
- La licitud, el concepto de licitud se puede simplificar diciendo que es aquello que no se encuentra prohibido por la leyes u otras disposiciones especiales (reglamentos, por ejemplo), y
- La finalidad inmediata de producir: es decir, la creación, modificación, transferencia, conservación o extinción de derechos.

A la luz de lo hasta aquí analizado, podemos decir, que el ut supra citado Decreto Ejecutivo No.381-A, en un acto complejo jurídicamente válido, lícito y que produce efectos jurídicos hacia terceros.

He aquí entonces, que el punto a debatir no es el hecho si estamos en presencia o no de un acto complejo, (porque si lo estamos), sino el poder o capacidad independiente que tiene el Decreto Ejecutivo, para por sí solo, ser demandado por violatorio de derechos subjetivos de terceros ante la vía jurisdiccional. Dicho en otras palabras, ¿puede un acto jurídico (constituido en un acto complejo) ser demandado él solo?, o debe necesariamente tener que demandarse la pluralidad de los actos que lo conforman.

A juicio del Procurador de la Administración, éste, ensaya en su recurso de apelación la tesis que dice que las manifestaciones de voluntad que conforman un acto administrativo complejo no tienen identidad o existencia como actos autónomos, por lo que no pueden ser objeto de control jurisdiccional de manera separada y, en consecuencia la presente acción de nulidad no detalla de manera completa la declaración o hecho que se demanda.

Contrario a lo señalado por el representante del Ministerio Público, el resto de los Magistrados que integran la Sala, somos del criterio jurídico que el acto hoy demandado de ilegal, pese a conformar un acto complejo, el mismo sí goza de autonomía e identidad propia, pues produce efectos jurídicos inmediatos contra terceros, sin la necesidad de esperar la materialización de otro acto posterior a este, pues el mismo si puede ser objeto de control jurisdiccional.

Con todo respeto y, luego de haber leído y analizado prolijamente el escrito (la Vista) emitida por la Procuraduría de la Administración, debemos advertir que en ningún momento este Alto funcionario explicó cuál fue el fundamento legal positivo que utilizó para sustentar sus planteamientos, respecto en los que pueda demostrar que la voluntad de un acto (Decreto Ejecutivo No.381-A) constituido en un acto complejo, no pueda ser objeto del control jurisdiccional.

Las normas citadas por el Procurador de la Administración en su escrito de apelación, llaman a funciones administrativas de la Asamblea Nacional; no obstante, ello no quiere decir, ni así se puede interpretar que estos artículos (161, num 4 de la Constitución Política y 1 de la Ley 3 de 1987), puedan restarle autonomía ni eficacia al Decreto Ejecutivo No.381-A.

Al interpretar la norma constitucional y la legal arriba citadas, debemos hacerlo en su contexto amplio y general y no de manera restrictiva, pues ninguno de los dos artículos señalan o imponen limitación alguna para que los actos (nombramientos) que sean sometidos a la Asamblea Nacional, no puedan ser objeto del control jurisdiccional, antes que este Órgano del Estado ejerza su función administrativa de aprobación o improbación.

Ya en ocasiones anteriores, la Sala ha manifestado que la Doctrina ha debatido acerca de la estructura técnica del procedimiento, sobre si se trata de un acto complejo o una voluntad resultante de la integración progresiva de otras voluntades y elementos que, de tal modo, constituyen partes carentes de autonomía e integrantes de una decisión final (acto procedimiento). Frente a esta tesis, se expresa que, por el contrario, el procedimiento se trata de una cadena cuyos elementos se articulan por un vínculo común y proyección unitaria, pero sin confundir su individualización propia de cada uno de los actos que lo componen, pues es esa individualidad propia, la que bifurca y termina en el reconocimiento de un derecho subjetivo que trae consigo sus propios efectos jurídicos.

La simple falta de legislación dentro de nuestro derecho positivo, que nos indique o determine, si un acto administrativo persé, que se entiende como una voluntad propia y jurídica, dentro de la afluencia de voluntades que concurren a formar parte de un acto complejo, pueda ser o no excluido del control jurisdiccional, es un hecho que debe analizarse con mucho cuidado, pues, ni la Doctrina planteada y observada en la Vista No.647 emitida por la Procuraduría de la Administración, se logra advertir que el activista haya incumplido con lo establecido en el artículo 43ª de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, para la admisibilidad de la demanda.

Pues bien, los problemas de validez e impugnación de la actividad administrativa giran en torno a un principio, que puede atacarse mediante un recurso administrativo o acción judicial, aquel acto de la administración que se apto para producir efectos jurídicos inmediatos respecto del impugnante (Decreto Ejecutivo No.381-A); todo acto de la administración (o no) que de suyo no sea apto para producir efectos jurídicos, no es todavía directamente impugnabile en cuanto a su validez; no obstante, en el caso que nos ocupa, se desprende con meridiana claridad que, desde el momento en que dicho Decreto Ejecutivo fue firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Salud, concede derechos subjetivos y produce efectos jurídicos, lo que lo hace inmediatamente susceptible del control jurisdiccional, sin la aprobación posterior de ninguna otra instancia. Nótese que dicho Decreto Ejecutivo no lleva la rúbrica de ningún miembro de la Asamblea Nacional para su perfeccionamiento; aunque más adelante el mismo deba ser sometido a dicho Órgano del Estado para su ratificación, de conformidad con lo establecido en el numeral 4, del artículo 161 de la Constitución Política.

La noción de acto administrativo debe entonces recoger ese principio y restringirse a aquellos actos aptos para producir efectos jurídicos directos, en forma inmediata como el Decreto Ejecutivo hoy demandado de ilegal.

Es lógico pensar y así se produciría que al momento de declararse la nulidad de un acto de la naturaleza del Decreto Ejecutivo No.381-A, también perdería eficacia el acto de ratificación.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y, por autoridad de la Ley, CONFIRMAN la providencia de 9 de julio de 2014, visible a foja 25 de expediente, que ADMITE, la demanda contenciosa administrativa de

nulidad, interpuesta por el licenciado Carlos Ayala, en representación del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO).

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JORGE CASTILLO, EN REPRESENTACIÓN DE CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO DE PERSONAL N° 54 DE 22 DE ABRIL DE 2010, EMITIDO POR EL MINISTRO DE GOBIERNO Y JUSTICIA, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE ABRIL DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: 02 de abril de 2015
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 433-11

VISTOS:

El licenciado Jorge Castillo, actuando en representación de CRISTÓBAL RIVERA CAMARGO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Personal N° 54 de 22 de abril de 2010, emitido por el Ministro de Gobierno y Justicia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante la resolución de 12 de julio de 2011 (f.66), se admite la demanda de plena jurisdicción incoada, y se ordena su traslado al Procurador de la Administración y a la Entidad requerida, a efectos de rendir el informe explicativo de conducta, contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

III. ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo que se impugna, está representado por el Resuelto de Personal N° 54 de 22 de abril de 2010, dictado por el Ministro de Gobierno y Justicia, cuya parte resolutive establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Pasar a retiro del servicio activo, con el setenta por ciento (70%) del último sueldo devengado, después de haber cumplido veinte años de servicios consecutivos, al siguiente personal:

Nombre	Rango	Posición	Salario	Cédula
...	70%	...