

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

# ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

#### **VISTOS:**

El doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de la Presidencia, por medio del cual se crea la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción, establece su composición y esquema de funcionamiento (Cfr. fs. 1 - 10 del expediente judicial).

La demanda incoada por el accionante incluyó una solicitud de suspensión provisional, petición que fue rechazada mediante el Auto de 27 de marzo de 2023 (Cfr. fs. 24 - 26 del expediente).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 27 de abril de 2023, a través de la cual se admitió la misma; se envió copia al MINISTRO DE LA PRESIDENCIA, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 29 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho

que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en su propio nombre y representación, solicita a este Tribunal que declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, mediante la cual se decretó lo siguiente:

"Artículo 1. Se crea la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción, como una expresión de la participación ciudadana para el combate contra la corrupción, bajo la coordinación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información." (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

Entre los hechos que se sustentan la pretensión del actor, se encuentran los siguientes:

"2. La comentada comisión no se puede crear por un Decreto Ejecutivo, ya que ninguna norma existente lo hace viable. Lo potable sería la creación de la comisión, mediante una ley formal." (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el actor estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales establecen que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad y que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo (Cfr. fs. 5 – 6 del expediente judicial).

De acuerdo al demandante:

"El Ministerio de la Presidencia, quebrantó las formalidades legales, con el acto administrativo atacado, debido a que el presidente de la República junto al ministro del ramo, están nombrando a la comisión ciudadana contra la corrupción, integrada por particulares, sin que una ley formal lo permita y sabido es que los funcionarios, sólo pueden hacer lo que la norma prevé." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

2. El artículo 7 de la Ley 20 de 25 de febrero de 2008, el cual establece las funciones del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (Cfr. fs. 6
- 7 del expediente judicial).

En lo que respecta a este cargo de infracción, el demandante es del concepto que:

"El Ministerio de la Presidencia, con el acto administrativo atacado, violó directamente por comisión el artículo ut supra, debido a que están nombrando a la comisión ciudadana contra la corrupción, integrada por particulares, existiendo la Concertación Nacional para el Desarrollo creada por un Ley formal y entre sus funciones precisamente tiene la de recabar, recibir y analizar los datos generados por las instancias técnicas pertinentes u otras fuentes, con miras a elaborar recomendaciones para los organismos estatales correspondientes, sobre la adecuada administración, la de formular las recomendaciones que estime convenientes para la efectiva de su cumplimiento y dar a conocer al Gobierno Nacional y a la opinión pública los resultados de dicho seguimiento y evaluación, entre otras. Es decir, el acto administrativo impugnado, colisiona con algunas de las funciones de la Concertación Nacional para el Desarrollo, en rango legal." (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

3. El artículo 13 de la Ley 15 de 10 de mayo de 2005, el cual establece que cada Estado Parte adoptará medida adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público (Cfr. fs. 7 - 8 del expediente judicial).

En cuanto a la vulneración esta disposición, el accionante considera que:

"El Ministerio de la Presidencia, con el acto administrativo cuestionado, violó directamente por omisión el artículo antes transcrito, debido a que están nombrando a la comisión ciudadana contra la corrupción, integrada por solo un grupo de particulares, con ideas definidas de tres alianzas (Alianza Pueblo Unido por la Vida, la Alianza Nacional del Pueblo Organizado (Anadepo) y el Bastión de Lucha del Oriente Chiricano, Pueblo Ngäbe Buglé y Campesinos), y soslaya por tanto, la participación del resto del país, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad,



ávidos de proponer ideas para combatir la corrupción en Panamá." (Cfr. f. 8 del expediente judicial)

## II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada.

Mediante la Nota No.DVM-133-2023 de 9 de mayo de 2023, la entidad demandada presentó su informe de conducta, a través del cual aprovecho para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

"Como es fácil inferir de la lectura de lo antes señalado, la Comisión creada mediante el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, no es más que un organismo colaborador de la entidad pública a la que el Estado panameño le ha dado la responsabilidad de promover y coordinar la lucha contra la corrupción dentro del sector público, que como ya se ha dicho, es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, todo ello dentro del marco establecido por las convenciones internacionales a las que ya hemos hecho alusión y que Panamá ha incorporado como parte de su derecho positivo." (Cfr. fs. 32 - 33 del expediente judicial).

# III. Concepto en relación a la demanda por el Procurador de la Administración.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 851 de 14 de junio de 2023, a través de la cual emitió su concepto en relación la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal, se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo; criterio que, en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

"Este Despacho es del concepto que los argumentos del activador judicial carecen de sustento, puesto que en nuestra opinión el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo fue creado con un propósito distinto al de la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción." (Cfr. f. 38 del expediente judicial).

### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo,

5

la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, quien actuando en su propio nombre y representación, S.A, solicita que la Sala Tercera haga la siguiente declaración:

"Interpongo Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, que crea la comisión ciudadana contra la corrupción, establece su composición y esquema de funcionamiento." (Cfr. f. 1 del expediente judicial).

Al analizar la demanda en comento, observamos que el actor cuestiona de manera puntual, la competencia del Ministerio de la Presidencia para la emisión del acto objeto de reparo; la dualidad de funciones de la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción respecto a los fines que persigue la Concertación Nacional para el Desarrollo y la falta de representatividad de la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción.

Al analizar lo relativo a la competencia de la entidad demandada, en lo que respecta a la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona, debemos partir por indicar que la misma se regula, en un primero término, en el artículo 184 de la Constitución Política de la República, en donde se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

"Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley." (El resaltado es del Tribunal).

En función de la remisión que hace la Carta Magna a la Ley, tenemos que el Código Administrativo, en su artículo 629, numeral 3, establece lo siguiente:

"Artículo 629. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

3. Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo sus agentes, reformando o revocando los actos de estos y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración."

Como se observa, el Presidente de la República sí puede, en función de su acción administrativa, realizar nombramientos como los que se hicieron a través

del acto objeto de reparo; motivo por el cual, el cargo de infracción consistente en la supuesta falta de competencia para la emisión del mismo, se debe tener por desestimada.

Por otro lado, en cuanto al argumento relativo a la dualidad de funciones de la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción y la Concertación Nacional para el Desarrollo, debemos indicar, que tampoco compartimos el criterio del actor.

Lo indicado encuentra su sustento en lo siguiente:

| Ley 20 de 25 de febrero de 2008  | Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de<br>septiembre de 2022   |
|--|--|
| Artículo 5. Se crea el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo como instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, verificación, recomendación y propuesta sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos y las metas establecidos en el proceso para la Concertación Nacional para el Desarrollo. | Artículo 1. Se crea la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción, como una expresión de la participación ciudadana para el combate contra la corrupción, bajo la coordinación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. |

Como se observa, la Ley 20 de 25 de febrero de 2008, lo que hace es promover la participación ciudadana en materia de consulta, verificación, recomendación y propuesta sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos y las metas establecidos en el proceso para la Concertación Nacional para el Desarrollo; mientras que el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, lo que busca es la participación ciudadana para el combate contra la corrupción; lo que permite observar una clara diferencia entre una y otra disposición.

Por otro lado, si se analizan los objetivos que ambas normas persiguen, veremos que sus diferencias se acrecientan aun más. Veamos.

| Ley 20 de 25 de febrero de 2008                 | Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de  |
|---|---|
|   | septiembre de 2022  |
| de la Concertación Nacional para el Desarrollo: | Artículo 4. La comisión desarrollará las siguientes funciones dentro del marco dispuesto por la Ley 42 de 1 de julio de 1998 y con sujeción a la Ley 33 |



de 2013:

- a la sociedad panameña medidas para facilitar el cumplimiento de metas a lograr en el proceso de superación de las desigualdades regionales, sociales y étnicas, sobre la base de los acuerdos.
- 2. Dar seguimiento a la implementación los acuerdos, formular las recomendaciones que estime convenientes para la efectividad de su cumplimiento y dar a conocer al Gobierno Nacional y a la opinión pública los resultados de dicho seguimiento y evaluación.
- 3. Establecer y mantener abiertos canales de comunicación y consulta que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana para apreciar el avance de los acuerdos.
- 4. Recabar, recibir y analizar los datos generados por las instancias técnicas pertinentes u otras fuentes, con miras a elaborar recomendaciones para los organismos estatales correspondientes, sobre la adecuada administración y mantenimiento del sistema de indicadores y de metas de los acuerdos.
- 5. Revisar y proponer, en caso de ser necesario, nuevos mecanismos que contribuyan al cumplimiento de los acuerdos y las metas de la Concertación.
- 6. Recibir de las instituciones gubernamentales correspondientes la planificación estratégica nacional y los planes de desarrollo anuales o quinquenales, con la identificación clara de los programas y proyectos incluidos para el logro de los acuerdos y las metas de la Concertación.

- 1. Presentar posibles casos de corrupción ocurridos dentro de las entidades públicas, con la finalidad de que la autoridad competente realice las investigaciones pertinentes dentro del marco de sus facultades;
- 2. Presentar denuncias ante el Ministerio Público, Fiscalías Especiales u otras instancias que correspondan, por la comisión de posibles hechos punibles contra la administración pública;
- 3. Promover la búsqueda, recepción, publicación y difusión de información relativa a la corrupción;
- Coordinar la participación ciudadana de manera responsable en la gestión gubernamental;
- 5. Rendir al país informes de las acciones y resultados obtenidos de su gestión;
- 6. Dictar su reglamento interno de funcionamiento.

De lo expuesto se concluye sin mayor esfuerzo, que nos encontramos ante normas distintas, con objetos distintos y finalidades distintas; de ahí que no prosperen los cargos de infracción alegados por el actor en lo que respecta a una supuesta dualidad de funciones entre una y otra.

En otro orden de ideas, en lo que respecta al cargo de infracción consistente en la supuesta la falta de representatividad de la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción, observamos que el accionante, más allá de realizar un análisis lógico-jurídico que permita vislumbrar una infracción, lo que hace es emitir



una serie de consideraciones subjetivas, sustentadas en la forma como se integra la Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que la postura ensayada por el demandante resulta jurídicamente insostenible, ya que el propio artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, en su numeral 4, al referirse a la función de coordinación que está llamada a realizar la Comisión, lo hace de manera genérica y no particular, ni distinguiendo entre uno u otro grupo.

Similar criterio resultaría extrapolable a las funciones contenidas en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, en donde, cada una de ellas, están supuestas a ser satisfechas sin distinción ni discriminación de ningún tipo.

Es así, que atendiendo a las razones anteriormente anotadas, podemos concluir que no prosperan los cargos de ilegalidad endilgados al acto impugnado; por lo que, en consecuencia, no se accederá a la pretensión formulada por el demandante.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo No.215 de 1 de septiembre de 2022, emitido por el Ministerio de la Presidencia, y, en consecuencia, NIEGA el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME

**MAGISTRADO** 

LICHA KATIA ROSAS SECRETARIA DE LA SALA TERCERA



9

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES CORIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de aporto

Materia (a)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY <u>2</u> DE

BE 10 2 4 ALAS 9:00 DELA.

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1924 en lugar visible de la

Secretaria a las 4-00 de Ja

de 20

EL Secretario (a) Judicial