

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 684

Panamá, 14 de agosto de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Recurso de Apelación.  
(Promoción y Sustentación).**

El Licenciado Carlos Ernesto Guevara Villar, actuando en nombre y representación de **Marta Nededja Lee**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar el presente recurso de apelación en contra de la Providencia de 8 de enero de 2020, visible a foja 34 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

**1. La demandante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en que la **recurrente no cumple en debida forma con el presupuesto procesal dispuesto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943**, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que se refiere a lo **“lo que se demanda”**; en concordancia con el artículo **43a** de la **Ley 135 de 1943**, adicionado por el artículo 29 de la Ley 33 de 1946, los cuales son del tenor siguiente:

“**Artículo 43:** Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

...

2. **Lo que se demanda.**” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 43a.** Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y **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.

...” (La negrita es nuestra).

Al respecto, al revisar el apartado de la acción **reservado expresamente para indicar lo que se demanda**, el actor peticiona lo siguiente:

**“II. LO QUE SE DEMANDA:**

Se pide, como pretensión que se ejerce, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración, y previo trámite normado en la Ley, formule las siguientes declaraciones.

...

**SEGUNDO:** Que, a consecuencia de lo anterior, se ordene a la **UNIVERSIDAD DE PANAMA**, dejar sin efecto lo resuelto por la Resolución N°DIGAJ-0229-2019 de 27 de agosto de 2019, dictada por el Rector de la Universidad de Panamá, en uso de sus facultades legales y reglamentarias y, en su defecto, reconocer, calcular y hacer efectivo a **MARTA NEDEDJA LEE**, mujer, panameña, mayor de edad, portadora de la cédula de identidad personal No. **4-410-14**, el pago de la suma que le corresponda en concepto de prima de antigüedad, en virtud de la terminación de la relación laboral que mantenía, con la Entidad demandada.” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En ese sentido, esta Procuraduría advierte que la pretensión en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento al pago de la prima de antigüedad solicitada por la recurrente; no obstante, al efectuar una lectura del apartado de “lo que se demanda”, la actora **no indica cuánto es el monto que ella considera le asiste respecto a dicho derecho adquirido, pretermisión que deviene en un error en la estructuración de la demanda**, puesto que tal como se desprende de la disposición normativa citada en párrafos

precedentes, es deber del titular litigioso **señalar las prestaciones que se pretenden**, en este caso, **al ser de índole pecuniaria, delimitar expresamente la cuantía que considera le debe ser remunerado.**

Al respecto, debemos precisar que el incumplimiento del presupuesto procesal en referencia acarrearía una desventaja procesal para la entidad demandada, ya que **se le estaría cercenando la oportunidad de someter al contradictorio la pretensión de la accionante al verse imposibilitada de rebatir**, oportunamente, **la cuantía a pagar en caso que el Tribunal acceda a lo solicitado por la recurrente**; de ahí la importancia que quien ejerza la vía deba probar su derecho no solo dentro del marco regulatorio sino también cuantificando el monto del derecho que considera le asiste; de lo contrario, estaríamos sometidos al escrutinio del activador judicial.

En este contexto, se pronunció la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en el Auto de 3 de junio de 2010, que en lo pertinente indica:

“... ”

Como ha podido verse, parte de la controversia que debe dilucidar el resto de la Sala guarda relación con el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, cuyo texto se transcribe para mayor ilustración:

‘ARTÍCULO 43a. Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y 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.’

Resalta el Resto de la Sala

De la lectura de la norma transcrita se infiere claramente que en aquellos casos en que el actor procura el restablecimiento de algún derecho subjetivo que considera violado, lo que sólo es viable en las acciones de plena jurisdicción, **es indispensable que indique o señale cuáles son las ‘prestaciones’ que pretende con su demanda**. El cumplimiento de este requisito resulta esencial en la medida en que la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado no conlleva la reparación automática del derecho subjetivo que el afectado estima violado. Respecto al

cumplimiento de este requisito, este tribunal ha manifestado en innumerables ocasiones que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, no conlleva la reparación del derecho subjetivo per se. **Es decir, la declaratoria de nulidad de un acto, no implica la restitución del derecho particular violado o la correspondiente prestación. Ello explica por qué, a manera de ejemplo, en el caso de la destitución de un servidor público, que es el caso que nos ocupa, debe pedirse también el reintegro y el pago de los salarios caídos, si a ellos tuviere derecho; o la adjudicación del acto público, cuando se demanda la nulidad de la resolución que adjudicó la respectiva licitación pública; o la cancelación de determinada suma de dinero, conjuntamente con el acto que negó el pago a favor del afectado.**” (La subraya es de la Sala y lo resaltado corresponda a este Despacho).

Así las cosas, del precedente jurisprudencial reproducido, se infiere que como quiera que el objeto de la presente acción es el reconocimiento o no al pago de la prima de antigüedad, **ello lleva intrínseco el pago de una suma de dinero determinada, cuantía que debe ser debidamente identificada por la accionante por ser precisamente el objeto de lo que se demanda**, presupuesto procesal que no fue cumplido a cabalidad por el hoy recurrente en la acción ensayada.

## **2. Hechos u omisiones fundamentales de la acción.**

2.1. La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda, se fundamenta en el hecho que la misma no cumple con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, relativo a la enunciación de los hechos u omisiones fundamentales de la acción en concordancia con el numeral 6 del artículo 665 del Código Judicial, al que nos remitimos por mandato expreso del artículo 57c de la referida Ley 135, ya que de acuerdo a las normas citadas, toda demanda que se presente ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo deberá contener los hechos u omisiones fundamentales de la acción, ya que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera deben ser de una forma lógica, objetiva y precisa, lo que no se observa en el apartado de los hechos y omisiones del escrito de demanda bajo examen, puesto que el recurrente realiza una extensa narración de una serie

de acontecimientos y de normas legales, las cuales deben ser planteadas como parte del análisis de las normas infringidas (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial).

En efecto, en el caso bajo estudio, el apoderado judicial de la actora desarrolló la sección denominada “**III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA**” de forma confusa e inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, se dedica a hacer alegaciones de carácter subjetivas, lo que no es propio de dicho apartado (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial).

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el jurista panameño Abilio Batista, señala que: *"Para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer donde se origina el vicio de ilegalidad"* (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

En ese sentido, la recurrente debió tomar en consideración que los hechos de la demanda, como se sabe, aluden a aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis de los actos que se impugnan.

Según advierte este Despacho, en el apartado de la demanda correspondiente al requisito antes indicado, la demandante **no ha cumplido con la finalidad descrita**, pues, **ha esbozado en lo que denominó como hechos, un contenido eminentemente subjetivo** y, a renglón seguido, efectúa una extensa narración **colmada de normas jurídicas, argumentaciones y transcripciones tendientes a cuestionar la actuación de la entidad demandada**, lo que no resulta apropiado, ya que en este apartado se deben plantear las **situaciones objetivas y concretas que permitan al Tribunal conocer la génesis del negocio jurídico en estudio**. Lo ya descrito también impide a la Procuraduría de la Administración efectuar una adecuada defensa.

En un caso similar, la Sala Tercera en la Resolución de 7 de marzo de 2014, fue clara al precisar lo siguiente:

“El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponemos las siguientes consideraciones:

**Es importante resaltar, que el numeral tres (3) del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, es uno de los requisitos trascendentales para la viabilidad o no de toda demanda. Es deber del demandante el exponer de manera clara el relato de los hechos u omisiones fundamentales de la demanda.**

...

Fallo de 23 de julio de 2003.

‘...En ese norte, hemos podido constatar que **le asiste la razón al señor Procurador de la Administración, puesto que se advierte que la parte actora no ha cumplido con el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

...

De lo anterior, se denota el incumplimiento de la representación de los hechos u omisiones que deben realizarse en toda demanda contencioso administrativa, siendo que en este punto deben expresarse, aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.’

Recordemos que a nivel procesal son los hechos los elementos que se debaten y que deben ser probados o confirmados en el proceso.

Al respecto del tema, la Sala Tercera en resolución de fecha 15 de marzo de 2001, señaló lo siguiente:

‘...

Esto es así, porque un examen del libelo de la demanda presentada por la parte actora demuestra que en efecto en ella se omitió la enunciación clara y precisa de los hechos u omisiones fundamentales de la acción, requisito formal que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, y que se encuentra contemplado en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Si bien la actora denomina a una sección de su escrito, ‘Hechos, omisiones fundamentales de la

acción y disposiciones legales violadas’, omite la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado’.

**De hecho, ‘para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer donde se origina el vicio de ilegalidad’** (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrahi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

...

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del Auto de 20 de octubre de 2000, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ...’.

**En vista de lo expuesto, el demandante no ha cumplido con la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado, lo cual va en detrimento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

Ante las deficiencias presentes en la demanda interpuesta, y en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, no puede dársele curso a la misma, siendo lo correspondiente en el presente caso revocar el auto venido en apelación.

...

Luego de revisadas las constancias procesales que obran en el caso que nos ocupa, somos del criterio que la presente resolución debe confirmarse, toda vez que el libelo de demanda no contiene uno de los requisitos exigidos para la admisibilidad de toda demanda ante la Sala Tercera, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pasamos a resolver conforme a derecho.

Por todo lo antes expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Resolución de fecha 14 de enero de 2013, por medio de la cual NO SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el..., en representación de..., para que se declare

nula, por ilegal, Resolución..., dictada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (El énfasis nuestro).

En el marco de lo antes expuesto, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

En atención a las consideraciones antes expuestas, cobra relevancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual establece 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” (El resaltado es nuestro).

Tal como se desprende del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo dispone.

En virtud de las razones antes expuestas, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera, mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, **REVOQUE** la Providencia de 8 de enero de 2020, visible a foja 34 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, y en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Procuradora de la Administración, Suplente**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 932-19