

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

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

Vista Número 685

Panamá, 14 de agosto de 2020

El Licenciado Ricardo Moisés Calvo Rivera, actuando en nombre y representación de **Ruth Manjori Arriati Zamora de Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-0081-2019 de 15 de abril 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 Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1137 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Providencia de 8 de enero de 2020, consultable a foja 29 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.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en:

**1. La actora no indica de forma expresa cuál es el acto acusado de ilegal.**

Lo anterior es así, ya que este Despacho observa que la acción que se analiza, no cumple con lo dispuesto en los artículos 43 (numeral 2) y 43-A de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, cuyos textos dicen:

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

1. La designación de las partes y de sus representantes;

**2. Lo que se demanda**

**“Artículo 43-A. 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 de este Despacho).

En esa línea de pensamiento, esta Procuraduría observa que en la acción que se analiza, el abogado de **Ruth Manjori Arriati Zamora de Rodríguez**, en el apartado de **“Lo que se demanda”**, indicó lo que a continuación se transcribe:

“Solicito respetuosamente a la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de justicia (sic), que luego del trámite correspondiente preceptuado por ley, y con audiencia del señor Procurador de la Administración, **se formule la siguiente declaración:**

**PRIMERO:** Que la Universidad de Panamá, representada por el Doctor EDUARDO FLORES CASTRO, tiene la obligación legal de pagarle la **PRIMA DE ANTIGÜEDAD** a la ex profesora **RUTH MANJORI ARRIATI ZAMORA DE RODRIGUEZ**, toda vez que al ser docente universitaria, es un **SERVIDOR PUBLICO** que recibió emolumentos del Estado a través de la Universidad de Panamá y que están claramente definidos en la ley 9 de 20 de junio de 1994 y la ley #23 del 12 de mayo de 2017, que reforma esta ley.

**SEGUNDO:** La relación laboral de la docente término (sic) con la Universidad de Panamá el día 7 de noviembre de 2018, fecha en que firmo (sic) el **finiquito** de relación laboral, y por ende le asiste el derecho de la prima de antigüedad, toda vez que fue aprobada por el Consejo General Universitario de la Universidad de Panamá, en la reunión #3-18 celebrada el día 12 de septiembre de 2018; y publicada en Gaceta oficial el 3 de octubre de 2018, y la profesora firmo (sic) su finiquito posterior a su incorporación al Estatuto Universitario” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

De lo transcrito, se desprende sin lugar a dudas, que la accionante no cumplió con el contenido de los artículos 43 y 43-A de la Ley 135 de 1943, previamente citados, ya que no identificó el acto administrativo o la decisión, expresa o tácita que le infringe su derecho subjetivo, con el propósito que el Tribunal pueda efectuar el correspondiente examen de legalidad, lo que constituye un requisito indispensable para darle curso a las demandas de plena jurisdicción como la que ocupa nuestra atención.

En un caso similar al que se analiza, la Sala Tercera, expresó en el **Auto de 21 de enero de 2020**, lo que a seguidillas se cita:

“...

Revisado el libelo de la demanda, el suscrito Magistrado Sustanciador advierte que la actora incumple con los artículos 43 y 43 A de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946, que disponen lo siguiente:

...

De lo anterior se desprende que la demandante, **en el apartado indicado no identifica el acto administrativo o decisión expresa o tácita que le vulnera su derecho subjetivo, con la finalidad que la Sala pueda efectuar el examen de legalidad**, siendo éste un requisito básico para darle curso a este tipo de demanda contencioso administrativa, sino se pierde el sentido de la misma.

Cabe indicar que la doctrina sobre la **acción de plena jurisdicción**, con el autor Enrique Vescovi, explica que ésta ‘consagra la sujeción total de la acción administrativa al dominio del órgano jurisdiccional por cuanto en ella, **el administrado puede obtener una reparación en el orden patrimonial y la anulación o reforma del acto administrativo impugnado...**’

Asimismo, respecto de la **pretensión de las demandas de plena jurisdicción**, el autor Enrique Alonso Regueira en su escrito...nos indica que ‘**el contenido de la demanda no solo comprende una declaración (de nulidad o ilegitimidad de determinado acto o conducta administrativa), sino que también se reclama, como consecuencia de ello, la imposición de una prestación o el reconocimiento de una situación jurídica individualizada a favor del pretensor para restaurar las cosas a su estado anterior o para satisfacer el interés protegido dañado por el acto lesivo, por vía de la condena a pagar una indemnización sustitutiva...**’

De allí que, con el solo hecho de petitionar que se le reconozca un supuesto derecho subjetivo que estima violado, y **omitir que se ejerza el control de legalidad de un acto administrativo**, constituye por sí un obstáculo para que el juzgador pueda resolver el conflicto sometido a su conocimiento, y al adolecer éste, es inadmisibile.

La deficiencia que presenta la demanda revisada impide que se le imprima el curso normal, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera...NO ADMITE la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción...”  
(La negrita es del Tribunal y la subraya nuestra).

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

Tal como explicamos en el punto 1 de esta apelación, la demanda en examen no debe ser admitida, ya que, **repetimos, la recurrente no cumple en debida forma con el presupuesto procesal dispuesto en el artículo 43 (numeral 2) 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.

Lo anterior es así, puesto que **la pretensión en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento al pago de la prima de antigüedad solicitada por la actora;** no obstante, al efectuar una lectura del mencionado apartado, **Ruth Manjori Arriati Zamora de Rodríguez, 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,** debido a que tal como se desprende de la disposición normativa citada en los 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 remunerada.**

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 Tercera 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 la hoy recurrente en la acción ensayada.

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 29 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**