

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 899

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de septiembre de 2020

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Yamileth Álvarez Sánchez**, solicita que se declare nulo, por ilegal, Decreto de Personal 960 de 1 de noviembre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del **Ministerio de Seguridad** (Servicio Nacional de Migración), su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

Recurso de apelación  
(Promoción y sustentación).

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 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Providencia de 2 de junio de 2020, visible a foja 31 del expediente, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme al criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

La apelación de la Procuraduría de la Administración, se fundamenta en lo siguiente:

1. El recurrente no cumple con los requisitos exigidos en los artículos 43 (numeral 2) y 43-A de la Ley 135 de 1943, modificada y adicionada por la Ley 33 de 1946.

Debemos indicar que la oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en que el recurrente formula pretensiones que no cumplen con 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 que se demanda*"; en concordancia con el artículo 43-A 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 pronunciarse en torno al sentido y al alcance de las normas transcritas, la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Tercera han coincidido al señalar que para concurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, mediante una demanda de plena jurisdicción, como la que ocupa nuestra atención, es un requisito fundamental de admisibilidad que el presupuesto procesal de **"lo que se demanda"**, sea susceptible de un pronunciamiento de fondo por parte del Tribunal.

Al respecto, luego de revisar el apartado de la acción **reservado expresamente para indicar lo que se demanda**, la actora peticona lo siguiente:

**"I. LO QUE SE DEMANDA:**

4) Que se ordene al **MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, a PAGARLE** a la señora **YAMILETH ÁLVAREZ SANCHEZ**, los salarios que corren desde la fecha de su ilegal destitución y hasta que se haga efectivo su reintegro." (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Sobre este punto, este Despacho advierte que la inadmisibilidad de la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento del pago de prestaciones laborales y salariales, solicitado por la recurrente; ello es así, puesto que al efectuar una lectura del apartado de "lo que se demanda", se advierte que la actora **no indica cuánto es el monto que ella considera le asiste respecto a dichos derechos adquiridos, 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 remunerada**, en este caso lo que concierne a las vacaciones completas o

proporcionales, décimo tercer mes, y cualquier otra prestación económica que por ley le corresponde.

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).

De lo anterior, se colige con claridad que **si se demanda el pago de dinero, se debe precisar cuáles son los montos reclamados**, lo que no ha ocurrido en la causa bajo análisis y por consiguiente, coloca a la entidad demandada en una clara desventaja procesal al desconocer las sumas a las que asciende la pretensión de la actora.

De lo antes expuesto, se infiere que **la demanda de plena jurisdicción en examen es improcedente y no debe ser admitida**, ya que se aparta de los presupuestos y valores procesales contenidos en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con la mencionada norma del Código Judicial supletorio, tal como explicamos en las líneas que anteceden.

Sobre la importancia de los presupuestos procesales con relación a la admisión de la demanda, el Jurista Eduardo Morgan, indica que ***“Los presupuestos procesales son los supuestos previos a toda acción; aquellos antecedentes necesarios para que el juicio tenga existencia jurídica y validez formal. En otras palabras, los presupuestos procesales son los requisitos formales que debe cumplir la demanda para ser admitida por el Tribunal, así como también, los que dicen relación con la persona del actor y con la pretensión que éste aduce. Es decir, las formalidades de la demanda; la capacidad procesal, y la posibilidad de ejercer el demandante su derecho, son presupuestos necesarios y previos para que pueda haber juicio.”*** (MORGAN, Eduardo, Los recursos contencioso-administrativos de nulidad y de plena jurisdicción en el derecho panameño, Universidad de Panamá, Panamá, 1961, p. 161.) (El resaltado es nuestro).

Así las cosas, del precedente jurisprudencial reproducido, se infiere que como quiera que entre las pretensiones de la acción se encuentra el reconocimiento de prestaciones laborales, ello lleva intrínseco el pago de una suma de dinero determinada, cuantía que debe ser debidamente identificada por el 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.

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

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 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, pues 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 la recurrente realiza una extensa narración de una serie de acontecimientos y de normas legales, las cuales deben ser analizadas o planteadas como parte del análisis de las normas infringidas (Cfr. fojas 5 a 9 del expediente judicial).

En efecto, en el caso bajo estudio, el apoderado judicial de la actora desarrolló la sección de su acción relativa a los "HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDAMENTA LA ACCIÓN DEMANDADA" de forma confusa e inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, se dedica a hacer una presentación de alegaciones de carácter subjetivas, lo que no es propio de dicho apartado (Cfr. fojas 5 a 9 del expediente judicial).

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 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.

En un caso similar al que nos ocupa, la Sala Tercera en el Auto de 28 de mayo de 2007, precisó:

" ...

La firma forense... en representación de... pidió a la Sala Tercera la suspensión provisional de la Resolución No. 3 Q. R.C.P. de 24 de enero de 2007, por medio de la cual, el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia lo destituyó del cargo de Juez Penal de Adolescentes de la provincia de Panamá y la Comarca de San Blas.

No obstante lo anterior, por razones de economía procesal, quien suscribe ha examinado la demanda para determinar si cumple los requisitos formales necesarios para ser admitida y ha observado varios defectos que la hacen inadmisibles.

En tal sentido, lo primero que se aprecia es que la apoderada judicial del actor inobserva el requisito formal establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, relativo a 'Los hechos u omisiones fundamentales de la acción'. Los hechos de la demanda, como se sabe, aluden a 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.

En el caso bajo estudio, la apoderada judicial del actor desarrolló la sección de su demanda relativa a los 'Hechos y Omisiones fundamentales de la acción', de forma confusa e inadecuada, pues, en lugar de esbozar hechos concretos, dedica casi la totalidad de esta sección a hacer alegaciones jurídicas, en las que no sólo cuestiona la legalidad de los actos demandados...

Lo anterior evidencia que la actora desarrolló de manera inadecuada los hechos de la demanda, ya que la mayor parte son en realidad alegaciones jurídicas y subjetivas, encaminadas a cuestionar la legalidad de los actos demandados, lo que en todo caso debió formar parte del concepto de la infracción, por ser ésta la sección de la demanda, donde el afectado a través de un juicio-lógico jurídico debe demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto o actos atacados.

...

En opinión de quien suscribe, los defectos anotados hacen inadmisibles la demanda, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE la demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción interpuesta...**" (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes expuesto, solicitamos que al momento en que se tome una decisión 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).

Sobre la base del criterio antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal 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 y, que en consecuencia, se **REVOQUE la Providencia de 2 de junio de 2020**, visible a foja 31 del expediente judicial, que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 252022020