

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 973

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de octubre de 2020.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

El Licenciado Porfirio Alexis Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Euclides Abel Saavedra Ramos**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-054-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

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

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con lo establecido en los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Providencia de 8 de enero de 2020, visible a foja 54 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; 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 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 revisar el apartado de la acción **reservado expresamente para indicar lo que se demanda**, la actora peticiona lo siguiente:

“LO QUE SE DEMANDA:

Solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que Declaren lo siguiente:

Primero: Que es Nula, por Ilegal, la Resolución Administrativa DIGAJ-054-2019 de 12 de abril de 2019, emitida por el Rector de la Universidad de Panamá, ‘Por la cual se Niega la Solicitud presentada por el Profesor Euclides Abel Saavedra Barrios, ante el despacho del Rector de la Universidad de Panamá para que le sean Reconocidos, Autorizados y Pagados el Derecho Adquirido a **la Prima de Antigüedad, las vacaciones completas o proporcionales ganadas y cualesquiera otra prestación laboral que la Universidad de Panamá le adeude**’, y la Resolución Administrativa DIGAJ-0211-2019 DE 2 de agosto de 2019, que **MANTIENE O CONFIRMA LA DECISIÓN CONTENIDA EN LA RESOLUCIÓN ANTERIOR, AGOTA LA VIA GUBERNATIVA Y DECLARA QUE CONTRA ESTA DECISIÓN NO CABE RECURSO ALGUNO**, emitida también por el Rector de la Universidad de Panamá.

Segundo: Que como consecuencia de la Declaración Ilegal de las citadas Resoluciones Administrativas mencionadas, precedentemente, esa Augusta Corporación de Justicia, una vez cumplidos los trámites de Ley, **Ordene el Reconocimiento, Autorización y Pago del Derecho Adquirido a mi Mandante a la Prima de Antigüedad ganado en la Universidad de Panamá, equivalente a 22 semanas de salario, desde la fecha de su ingreso el 9 de mayo de 1995 como Profesor a (sic) la citada Institución, hasta su retiro de la misma, el 28 de febrero de 2017, así como también el Reconocimiento, Autorización y Pago de las**

otras prestaciones laborales también ganadas en dicha entidad, tales como: **vacaciones completas o proporcionales y cualesquiera otra prestación laboral adeudada por la entidad demandada.**” (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

1.1. El accionante no establece la cuantía de las prestaciones laborales que conforman su pretensión.

En ese sentido, esta Procuraduría advierte que la pretensión en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento de un monto económico; no obstante, al efectuar una lectura del apartado de **“LO QUE SE DEMANDA”**, **el actor no indica cuánto es el monto total que considera le asiste, respecto a los derechos de prima de antigüedad y de las otras prestaciones laborales como vacaciones completas o proporcionales y cualquier otra prestación adeudada por la entidad demandada**, puesto que la cuantía fijada por el demandante únicamente recae para lo reclamado en concepto de prima de antigüedad.

Es por lo anterior, que estimamos que **esa pretermisión 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 total que considera le debe ser remunerada.**

En ese orden de ideas, debemos tener presente que la pretensión procesal consiste en la manifestación de voluntad del recurrente ante el ente jurisdiccional, para hacer valer un derecho o pedir el cumplimiento de una obligación; en consecuencia, si bien el apoderado judicial de **Euclides Abel Saavedra Ramos**, indica que se le debe pagar, el monto equivalente a veintidós (22) semanas de salario, desde la fecha de su ingreso hasta su retiro de la institución, lo anterior **no constituye un monto líquido, exacto ni total de lo reclamado en torno a la prima de antigüedad y demás prestaciones laborales como vacaciones completas o proporcionales y cualquier otra adeudada por la entidad demandada cuyo pago solicita** (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Adicional a lo antes señalado, debemos advertir que la pretensión del actor, respecto al pago de las últimas prestaciones laborales (vacaciones completas o proporcionales y

cualquier otra prestación adeudada por la entidad demandada), **resulta improcedente, toda vez que, no fueron planteadas ni reclamada en la vía gubernativa, ello es así, ya que el actor se limitó a pedir el pago de la prima de antigüedad; en tal sentido, no es viable la pretensión del actor sobre aspectos que no fueron controvertidos en la jurisdicción administrativa**, como se desprende del escrito de petición visible a foja 36 del expediente judicial, veamos:

“Mediante esta nota presento ante usted, como máxima autoridad de la Universidad de Panamá, mi formal renuncia al cargo de Docente de esta institución de estudios superiores, y que la misma se haga efectiva a partir del 1 de marzo del presente año.

Además, le solicito, muy respetuosamente, se me gestione la bonificación por antigüedad a la que tengo derecho.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Ahora bien, sin perjuicio de lo antes señalado, debemos aclarar que si bien es cierto el actor coloca una suma estimada de treinta mil trescientos ochenta y nueve balboas con ochenta y un centésimos (B/.30,389.81), **en concepto de prima de antigüedad**, esta cuantía **no recoge la totalidad de las prestaciones laborales reclamadas ante esta jurisdicción, así como tampoco fue indicada previamente a la entidad demandada en la vía gubernativa**; ya que el monto señalado en el escrito de apelación, **no puede tomarse como referencia toda vez que el mismo es improcedente**, tal como lo señaló la Universidad de Panamá, en su informe de conducta, al explicar que *“no existe norma estatutaria o reglamentaria que indique que en casos de solicitudes de pago de derechos económicos derivados de la finalización de la relación laboral, cabe el recurso de apelación ante el Consejo Administrativo”* (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

Bajo este contexto, debemos precisar que el incumplimiento en referencia **acarrearía una desventaja procesal para la entidad demandada**, ya que al no tener conocimiento desde la vía gubernativa respecto de la cuantía dineraria reclamada por el recurrente, **se le estaría cercenando la oportunidad de someter al contradictorio la pretensión del**

a pagar, de ahí la importancia que quien ejerza la vía deba probar su derecho no solo dentro del marco regulatorio; sino también, **cuantificando la totalidad** de monto del derecho que considera le asiste; de lo contrario, estaríamos sometidos al escrutinio del activador judicial.

En el marco de lo antes explicado, es importante reiterar que la descripción de la cantidad que se reclama, en aquellos procesos en donde se pretenda una compensación líquida, es un elemento integral e indispensable de la demanda; requisito que, tal y como hemos desarrollado en los párrafos que anteceden, no se cumple adecuadamente en el caso que nos ocupa.

Vale destacar que el tema que nos encontramos analizando también ha sido objeto de pronunciamiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la cual, mediante Auto de 3 de junio de 2010, indicó:

“... ”

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 pretende el reconocimiento, de una cuantía económica, **ello lleva intrínseco el pago de una suma de dinero determinada, monto que debe ser debidamente identificado por el accionante precisamente por constituir éste parte del objeto de lo que se demanda,** presupuesto procesal que no fue cumplido a cabalidad por el hoy recurrente en la acción ensayada.

1.2. El accionante solicita dentro de su pretensión el pago de prestaciones laborales que no fueron previamente solicitadas a la entidad demandada (Falta de agotamiento adecuado de la vía gubernativa).

Por otra parte, esta Procuraduría advierte que la pretensión en la acción objeto de estudio, versa sobre el reconocimiento del pago a la prima de antigüedad, así como también **de otras prestaciones laborales como como vacaciones completas o proporcionales y cualquier otra prestación adeudada por la entidad demandada.**

Sin embargo, debemos señalar que el actor **únicamente petitionó en sede administrativa el pago de la prima de antigüedad,** tal como lo indicó la entidad demandada en el acto administrativo impugnado, *“Que el ex profesor EUCLIDES ABEL SAAVEDRA BARRIOS, con cédula de identidad personal número N°7-69-1382, presentó solicitud por escrito para el pago de la Prima de Antigüedad.”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Lo anterior cobra relevancia, puesto que tal como referimos en los párrafos que anteceden, la reclamación del actor **no versa exclusivamente sobre la prima de antigüedad sino que pretende el pago de otras prestaciones laborales, como vacaciones completas o**

proporcionales y cualquier otra prestación adeudada por la entidad demandada, que no fueron oportunamente solicitadas por el accionante en sede administrativa, y así garantizarle a la entidad demandada la oportunidad de pronunciarse respecto a las mismas y considerar si le asistía o no al hoy accionante dicho reconocimiento.

En ese contexto, es claro que de conformidad con el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, debemos advertir que, sobre dicha petición en particular, no se ha configurado el agotamiento adecuado de la vía gubernativa, tal como se desprende de la norma que a continuación citamos:

“Artículo 42: Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es **necesario que se haya agotado la vía gubernativa...**”

"Artículo 200. *Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:*

*1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha **solicitud** sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;*

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entienda negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;

3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;

4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos." (El resaltado es nuestro).

Los artículos referidos en las líneas que anteceden, advierten cuatro (4) supuestos en los que se configura el agotamiento de la vía gubernativa necesarios para concurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa, de los que **se precisa la importancia de la solicitud en cuanto a lo que se pide y la posibilidad de recurrir ante la Sala Tercera.**

Sobre este punto, consideramos importante resaltar lo indicado por la Sala Tercera en la Sentencia de 4 de diciembre de 2014, respecto al reconocimiento del pago de prestaciones laborales que no fueron peticionadas en el curso de la vía gubernativa. Veamos:

“ ...

Ahora bien, a simple vista se observa que el apoderado judicial de la parte actora incluye en su demanda una pretensión de nulidad del acto administrativo impugnado y, consecuentemente, **solicita la orden de reintegro del señor Santana Benítez, así como el correspondiente pago de salarios dejados de percibir; y, por otra parte, reclama el pago de la liquidación de sus prestaciones laborales.**

...

En ese orden de ideas, **no corresponde a la Sala escoger de oficio la pretensión de la parte actora, pues ello es su responsabilidad de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.** En este tipo de demandas es necesario, en el apartado de lo que se demanda, detallar o especificar, de manera individualizada y coherente, el restablecimiento del derecho subjetivo que se estima lesionado o las prestaciones que se reclaman...

Por consiguiente, la omisión de este requisito impide que se constituya una relación procesal válida, a fin de que se pueda tener un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre el mérito de la demanda.

Por otro lado, se puede observar que contra el Resuelto de Personal No. No.719 de 1 de agosto de 2014, el actor interpuso recurso de reconsideración con fundamento en lo dispuesto en la Ley 9 de 1994, alegando la falta del cumplimiento de las formalidades legales para la emisión del acto y solicitando su reintegro al cargo.

Ahora, según constancias procesales, dicho recurso fue negado a través de la Resolución No.94 de 15 de septiembre de 2014, la cual decidió confirmar, en todas sus partes, el Resuelto impugnado. Es decir, **el demandante nunca advirtió la falta de pago de las prestaciones que ahora reclama, por tanto, no podemos considerar que se produjo agotamiento de la vía gubernativa respecto a este tipo de pretensión.**

Es necesario recordar que la finalidad que persigue el agotamiento de la vía gubernativa, es darle a la Administración la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores. En otros términos, con el agotamiento de la vía gubernativa se busca que dentro de la propia Administración Pública se pueda revocar el acto administrativo que afecte al administrado o le cause perjuicios. **Lo que no se produjo con**

relación al pago de prestaciones, pues, como señaláramos, no hubo reclamo al respecto.” (La negrita es nuestra).

Así las cosas, del análisis de las premisas contenidas en las normas citadas así como del extracto jurisprudencial expuesto, **podemos acotar que el demandante no agotó la vía gubernativa adecuadamente**, puesto que **el mismo no solicitó en sede administrativa el pago de prestaciones laborales como vacaciones completas o proporcionales y cualquier otra adeudada por la entidad demandada.**

Por último, en cuanto la importancia de los presupuestos procesales en 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).

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 el mismo 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.


Finalmente, 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 contra de la Providencia de 8 de enero de 2020**, visible a foja 54 del expediente judicial, que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Del Señor Magistrado Presidente,



Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Suplente



Lenisel L. Saavedra G. de Bosano
Secretaria General, Encargada

Expediente 934-19