REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1023

Panamá, 12 de octubre de 2020.

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación (Promoción y Sustentación).

El Licenciado Porfirio A. Palacios Cedeño, actuando en nombre y representación de **Elvia Arango de Castrellón**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 42 del expediente, 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.

I. Cuestión Previa.

Antes de explicar los motivos por los cuales estimamos que la demanda en estudio, no debe ser admitida, consideramos importante ilustrar al Tribunal respecto de las actuaciones previas que dieron origen a la emisión de la resolución que guardan relación con el proceso que ocupa nuestra atención. Veamos.

A. A través de la Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por la **Universidad de Panamá**, se resolvió lo siguiente:

> "**PRIMERO:** NEGAR la solicitud de la señora ELVIA ARANGO de CASTRELLÓN, con cédula de identidad personal 8-134-149, ya que no le asiste el derecho al pago de la prima de antigüedad por haberse retirado de la Universidad de Panamá a partir del 4 de marzo de 2016 (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

B. Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue decidido mediante la **Resolución DIGAJ-0211-2019 de 2 de agosto de 2019**, que mantiene en todas sus partes lo establecido en la decisión anterior. Dicho acto administrativo le fue notificado a la recurrente el 10 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 14 - 18 del expediente judicial).

C. En virtud de lo anterior, el **1 de junio de 2020**, la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene lo siguiente:

> "**LO QUE SE DEMANDA**:
> ...
> **Primero:** Que es Nula, por Ilegal, la Resolución Administrativa DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, emitida por el Rector de la Universidad de Panamá, 'Por la cual se Niega la Solicitud presentada ..., 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 de mi Mandante a la Prima de Antigüedad ganado en la Universidad de Panamá, equivalente a 35 semanas de salario, desde la fecha de su ingreso en el año académico de 1980 como Profesora a la citada Institución, hasta su retiro de la misma, el 20 de febrero de 2016, 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." (El resaltado es de la actora) (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

II. Fundamento del Recurso de Apelación.

2.1 La 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 la **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**.

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**", **la actora no indica cuánto es el monto total que considera le asiste, respecto al reconocimiento de** las vacaciones completas o proporcionales y demás prestaciones laborales **supuestamente adeudadas por la entidad demandada.**

Sobre el particular, 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 **Elvia Arango de Castrellón**, indica que se le debe reconocer las vacaciones completas o proporcionales y demás prestaciones laborales, lo anterior **no constituye un monto líquido, exacto ni total de lo**

reclamado en torno a las prestaciones laborales y salariales supuestamente adeudadas por la entidad demandada cuyo pago solicita (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Lo anterior cobra relevancia, puesto que tal como referimos en los párrafos que anteceden, **la reclamación de la actora ante esta jurisdicción no versa exclusivamente sobre la nulidad del acto administrativo acusado de ilegal, sino que además pretende el pago de** las vacaciones completas o proporcionales y demás prestaciones laborales **supuestamente adeudadas por la entidad demandada, cuya cuantía no se especifica**.

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.

Bajo la premisa anterior, debemos precisar que el incumplimiento 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 totalidad de la cuantía 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** del monto del derecho que considera le asiste; de lo contrario, estaríamos sometidos al escrutinio del activador judicial.

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).

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 del actor.

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.

2.2 Agotamiento de la vía gubernativa, respecto al pago de prestaciones laborales.

Si lo anteriormente expuesto, no fuera suficiente, lo cierto es, que la pretensión de **Elvia Arango de Castrellón**, respecto al pago de las vacaciones completas o proporcionales y demás prestaciones laborales, **resulta improcedente, toda vez que, no fueron planteadas ni reclamadas en la vía gubernativa, ello es así, ya que la actora se limitó a rebatir el contenido de la**

Resolución DIGAJ-087-2019 de 15 de abril de 2019, que negó la solicitud del pago de la prima de antigüedad; **en tal sentido, no es viable la pretensión de la actora sobre aspectos que no fueron controvertidos durante el procedimiento administrativo y que le privaron la oportunidad del contradictorio a la entidad demandada**.

Es decir, corresponde a la demandante reclamar los pagos a los que estima tiene derecho, pues ello es su responsabilidad; sin embargo, observamos que **Elvia Arango de Castrellón, nunca advirtió la falta de cancelación de las prestaciones laborales que ahora reclama, por tanto, no podemos considerar que se produjo el agotamiento de la vía gubernativa respecto a este tipo de pretensión**.

En un caso similar, la Sala Tercera en la Resolución de 4 de diciembre de 2014, fue clara al precisar lo siguiente:

> "...
> 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.**

> Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943 y en razón de las consideraciones anotadas, la presente demanda es inadmisible y así debe declararse.
> ..." El destacado es nuestro)

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho considera que son razones suficientes para considerar que la presente demanda es inadmisible por ser contraria a las disposiciones legales y jurisprudenciales que rigen para su admisión.

En atención a las consideraciones antes expuestas, cobra relevancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 51 de 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 el marco de lo antes expuesto, es importante señalar que esta posición más allá **de poder ser considerada como excesivamente formalista**, **debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el contradictorio**, **tomando en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial**; **lo que hace indispensable la aplicación de los principios normativos del derecho procesal**, **que regulan los requisitos**, **el desarrollo y los efectos del proceso**; **de manera que se observe el debido proceso**, **la lealtad**, **e igualdad procesal de las partes**.

De igual manera, 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).

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 8 de enero de 2020**, visible a foja 47 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 993-19