

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 633

Panamá, 4 de agosto de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación
(Promoción y Sustentación).

La Licenciada Cinthya del Carmen Patiño Martínez, actuando en nombre y representación de Dorita Alonso Meneses de Pimentel, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 631 de 8 de octubre de 2019, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, su confirmatorio, y 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 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 12 de marzo de 2020, visible a foja 57 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.

I. Fundamento del Recurso de Apelación.

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 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

2

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 pronunciarse en torno al sentido y al alcance de la norma transcrita, 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 peticiona lo siguiente:

"II. LO QUE SE DEMANDA:

Con la presente demanda pretendemos que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración y previo cumplimiento de los trámites establecidos en la ley, declare, con la finalidad de restablecer el derecho subjetivo violado a nuestra poderdante, lo siguiente:

...

4. Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, esta Honorable Sala declare el reintegro de Dorita ALONSO MENESES DE PIMENTEL como servidora pública en el Servicio Nacional de Migración en la misma posición, salario y condiciones laborales que mantenía al momento de

dictarse el Decreto de Personal No. 631 de 8 de octubre de 2019 y su acto confirmatorio.

5. Que, como consecuencia de las declaraciones anteriores, esta Honorable Sala declare que nuestra representada tiene derecho a que se le reconozcan todas sus prestaciones laborales y salariales dejadas de percibir hasta el momento de su reintegro, como consecuencia de los actos administrativos demandados." (Cfr. fojas 4 y 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, es oportuno señalar que en Sentencia de 1 de abril de 2014, la Sala Civil manifestó con relación a las prestaciones laborales, lo siguiente:

"...

En esta oportunidad, precisa aclarar que son prestaciones laborales y prestaciones sociales, a fin de dilucidar las peticiones del casacionista. En el primer caso, se incluyen el salario como una prestación esencial que le corresponde a todo trabajador que se encuentra vinculado con su empleador por cuenta de un contrato de trabajo, así como también, las vacaciones, sean estas completas o proporcionales, el pago en concepto de décimo tercer mes, u otras entregas materiales que el empleador conceda al trabajador. Para el segundo caso; es decir, las prestaciones sociales, se entienden que son un beneficio

adicional al salario por los servicios prestados, entre ellos, la prima de antigüedad, prima por servicios, cesantías, entre otras, que no forman parte del salario que devenga el empleado." (El destacado es de la Procuraduría de la Administración).

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).

La paradoja jurídica, que hemos expuesto en las líneas que anteceden cobra sustento y puede apreciarse con mayor claridad si conforme al artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, realizamos una lectura del numeral 5 del artículo 665 del Código Judicial, en el cual el legislador indicó 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.

"Artículo 665: El libelo de demanda deberá contener:

...

5. La cosa, declaración o hecho que se demanda; y si se demandase pago de dinero, la expresión de la cantidad que se reclama; en caso de que ella se exprese en más de determinada cantidad, se entenderá que se pide dicha cantidad más un balboa (B/.1.00), y el demandado no podrá ser condenado a más de la suma de dichos dos guarismos. Cuando se formulen en varias pretensiones, se presentarán en el mismo libelo por separado.

..." (El resaltado es nuestro).

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, 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 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).

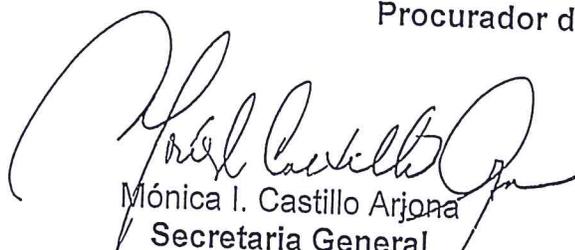
Tal como se desprende del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo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

Finalmente, 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 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 12 de marzo de 2020, visible a foja 57 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,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 210-20