



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, siete (7) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Abner Alberto Palacios Selles, actuando en nombre y representación **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA**, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones No. 2020-009237-R de 25 de agosto de 2020, No. DIGAJ-0071-2020 de 16 de septiembre de 2020 y la No. DIGAJ-0083-2020 de 6 de noviembre de 2020, todas emitidas por el Rector de la Universidad de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

I. RESOLUCIÓN APELADA

El Recurso de Apelación va dirigido en contra de la Resolución de 23 de marzo de 2021, proferida por el Magistrado Sustanciador, través de la cual **SE ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes

descrita, entendiendo que ésta cumplía con los requerimientos necesarios que permiten tal admisión.

II. RECURSO DE APELACIÓN

Al correrle traslado de la Acción promovida a la Procuradora de la Administración, Encargada, ésta, en tiempo oportuno, anunció y sustentó el Recurso de Apelación mediante la Vista Número 040 de 6 de enero de 2022, visible de fojas 133 a 139 del Expediente Judicial, mediante la cual solicita al resto de la Sala Tercera que se revoque la referida Resolución de 23 de marzo de 2021, y en su lugar, no se admita la Demanda.

Expone la Representante del Ministerio Público que su disconformidad con la precitada admisión se fundamenta en que, a su parecer, la Demanda adolece del cumplimiento de importantes requisitos, según enlistamos a continuación:

- Afirma que el actor no cumple el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, toda vez que los actos demandados en esta ocasión no constituyen los actos originarios, siendo éste la Resolución No. 2020-005934-R de 10 de marzo de 2020, pues fue aquél que creó la situación jurídica que se considera como vulneradora de los derechos subjetivos del accionante, al ser el acto que resolvió su desvinculación de la Casa de Estudios Superiores.
- Por otra parte, señala que la Demanda fue presentada de forma extemporánea, por lo tanto, se encuentra prescrita, toda vez que el 20 de agosto le fue notificada al apoderado judicial del demandante el contenido de la Resolución No. DIGAJ-0039-2020 de 23 de marzo de 2020, la cual confirmó en todas sus partes la Resolución No. 2020-005934-R de 10 de marzo de 2020, que resolvió su desvinculación; no obstante, la Acción en estudio fue interpuesta luego de que precluyera

el término de dos (2) meses estipulado en el artículo 42b de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo.

De ahí entonces que el Ministerio Público arguye que la Demanda resulta improcedente, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de su admisión.

III. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN.

El apoderado judicial de **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA**, mediante escrito visible de foja 143 a 151 del Expediente Judicial, se opuso al Recurso de Apelación promovido por el Procurador de la Administración.

Sustenta su oposición, argumentado en lo medular lo citado a continuación:

“Muy por el contrario del criterio expuesto por la Procuraduría de la Administración, en la citada demanda se contienen Diez (10) hechos que fundamentan la pretensión de nuestro poderdante, en los cuales se precisa de manera clara el relato de los eventos o acontecimientos, al igual que las omisiones, en que incurrió la entidad demandada al emitir el acto administrativo que se impugna y el acto confirmatorio; al igual que se determina con claridad meridiana las situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión y, fundamentalmente se explica el por qué el acto administrativo que se impugna si (sic) constituye un acto administrativo original y que el mismo no está prescrito y no queda fuera del alcance y efecto del artículo 42-B y disposiciones concordantes de la Ley 135 de 1935 (sic), para los fines de que pueda ser impugnado dentro de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, como lo hemos hecho al presente y cuya demanda ha sido admitida.”

DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES.

Una vez determinado el fundamento del Recurso de Apelación interpuesto por la Procuraduría de la Administración en contra la Resolución de 23 de marzo de 2021, que admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes descrita, y la oposición formulada por el ensayante, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera se pronunciará de la siguiente manera:

Sobre la Tutela Judicial Efectiva.

En primer lugar y ante la relevancia que ha adquirido en los últimos tiempos el tema de la "Tutela Judicial Efectiva", este Alto Tribunal estima muy oportuno externar algunas consideraciones sobre esta figura, a fin de comprender su naturaleza y alcance.

En este sentido, iniciamos señalando que la Tutela Judicial Efectiva constituye el Derecho Fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un Proceso con todas las Garantías Constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una determinación favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además, la Tutela Judicial Efectiva implica también el derecho a la efectividad de la Sentencia.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ocasiones anteriores y valiéndose de los comentarios esbozados por el jurista Joaquín Silguero E., ha expresado en qué consiste el contenido esencial de la Tutela Judicial Efectiva, tal es el caso del Fallo de 21 de diciembre de 1998, que en su parte atinente expresa:

"El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoacción, desarrollo y ulterior resolución de un proceso, manifiesta Joaquín Silguero Estagnan (SILGUERO E., Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, pág. 85-86)".

Lo anteriormente expuesto, nos permite inferir que la Tutela Judicial Efectiva la integran, en términos generales, el Derecho a Acceder a los Tribunales de Justicia, la Garantía del Debido Proceso y el Derecho a la Ejecución o Efectividad de la Sentencia.

En este orden de ideas, esta Instancia de Apelación advierte que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una Demanda de Plena Jurisdicción, de Nulidad, de Indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas Acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

Y es que, no es permisible interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de la **Tutela Judicial Efectiva**; en otras palabras, **ésta de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una Demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.**

Así lo indicó este Tribunal, entre otros, en el Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

"7. La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.

En éste sentido, se hace oportuno transcribir una síntesis de la sentencia del veinticinco (25) de noviembre dos mil nueve (2009), que en relación a los requisitos mínimos fijados por ley dispuso lo siguiente:

(...) 'Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la Tutela Judicial Efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia...'

Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por Ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. **La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida.**

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE...". (El resaltado es nuestro)

También lo ha reiterado la Resolución del 9 de diciembre de 2016, al señalar, en relación a la Tutela Judicial Efectiva, lo siguiente:

"Respecto a la Tutela Judicial Efectiva, alegada por el demandante, la Sala considera preciso indicar que el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción (...) implica que el actor debe cumplir con los requisitos (...) por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia."

Así las cosas, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa, es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido.

Habiendo aclarado lo anterior, corresponde ahora el estudio de la admisibilidad de la Demanda en cuestión.

Sobre la Admisibilidad.

En este orden de ideas, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación proceden a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal.

1. El actor no demandó el acto administrativo que creó la situación jurídica que se considera como vulneradora de sus derechos subjetivos.

En esa dirección, tenemos que una de las principales exigencias para la admisión de las Demandas Contencioso Administrativas que persiguen la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, **es que precisamente éste sea el originario de la situación jurídica que se estime como vulneradora de los derechos subjetivos de quien demanda y, por ende, resuelva directa o indirectamente el fondo de un asunto.**

Este requerimiento, encuentra fundamento en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 43-A del mismo Cuerpo Normativo, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos... **o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación.**” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 43-A. Si la acción intentada es la 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.

No será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado.” (El énfasis es suplido).

Como se desprende de la atenta lectura de las normas invocadas, se estipula como requisito para ocurrir en Demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo, entre otros aspectos, que los actos impugnados sean aquellos originarios de la situación jurídica que se estima como vulneradora de los derechos subjetivos del demandante y que además resuelvan el fondo del asunto.

En ese contexto, la atenta lectura del libelo presentado con ocasión al Recurso de Apelación en examen, pone de relieve que el objeto de controversia es la naturaleza del acto demandado, dado que el Recurso de Apelación se fundamenta en que los actos administrativos carecen de esta característica, pues conforme plantea la Representante del Ministerio Público, estos no son de los que se deriva la afectación de los derechos subjetivos que según el actor le han sido vulnerados.

En estos términos, y previo a revisar la actuación del Magistrado Sustanciador, es importante dejar claro cuáles son aquellos actos administrativos que crean situaciones jurídicas, de carácter definitivo o que decidan el fondo de un asunto, que pueden ser objeto de control de legalidad judicial al tenor de lo establecido en la normativa.

Inicialmente, estimamos oportuno para los fines de la presente causa, explicar los conceptos legales que permitan entender qué es un “acto administrativo” y una “resolución”, para lo cual debemos remitirnos a la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, en cuyo glosario contenido en el artículo 201, son definidos de la siguiente forma:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crea, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito,

salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

...

90. Resolución. Acto administrativo debidamente motivado y fundamentado en derecho, que decide el mérito de una petición, pone término a una instancia o decide un incidente o recurso en la vía gubernativa. Toda resolución deberá contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y un considerando en el cual se expliquen los criterios que la justifican. La parte resolutive contendrá la decisión, así como los recursos gubernativos que proceden en su contra, el fundamento de derecho y la firma de los funcionarios responsables.”

Aclarado lo anterior, debemos retomar el contenido del artículo 42 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, que establece que solo son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

- a) Los actos administrativos definitivos y;
- b) Los actos de mero trámite que decidan de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de forma tal que le pongan término o impidan su continuación.

Con relación a los primeros, los actos administrativos definitivos, la doctrina especializada coincide en considerarlos como aquellos que deciden, resuelven o concluyen el fondo de la controversia planteada. Como lo indica el tratadista argentino Roberto Dromi¹ *“la definitividad del efecto jurídico incumbe al negocio jurídico de fondo, al objeto, al qué del acto; por eso se dice que el acto administrativo definitivo alude al fondo de la cuestión planteada”*.

Para el autor Eduardo Ortiz² *“Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata siempre de manifestaciones de voluntad, que en forma definitiva definen el negocio planteado a la administración, sin supeditar su efecto a condiciones a plazos suspensivo”*.

Podemos complementar lo anteriormente expuesto, indicando que el carácter definitivo y resolutivo del fondo que se le endilga al acto

¹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Undécima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006.

² ORTIZ, Eduardo “Materia y objeto del contencioso-administrativo”, en la Revista de Ciencias Jurídicas.

administrativo, va íntimamente relacionado con la producción de efectos jurídicos que posee, pues, a través de éste se crean relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, previstas en la propia emisión de dicho acto, el cual debe ser emitido respetando sus elementos esenciales, conforme se encuentra contemplado en el artículo 201 de la Ley 38 de 2000, previamente citados por este Tribunal de Apelaciones.

Por otra parte, con relación a los segundos, los actos de mero trámite o provisionales, de acuerdo a lo expuesto por esta Sala Tercera en gran cantidad de precedentes jurisprudenciales, podemos distinguirlos en dos clases: 1) aquellos que deciden de forma directa o indirecta el fondo de la controversia, de tal forma que ponen término o impidan su continuación, siendo estos los únicos que pueden ser recurribles ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo por asimilárseles a la decisión definitiva; y 2) aquellos que se relacionan con el desenvolvimiento del trámite administrativo o son de mera comunicación, y que no impiden ni obstaculizan el mismo; en consecuencia, no son impugnables ante la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Ahora bien, es importante anotar que la exigencia legal que la Demanda sea presentada contra un acto definitivo y que resuelva el fondo de lo planteado, se sustenta, en primer lugar, porque dicho acto es el que contiene la decisión o voluntad de la Administración con respecto a la solicitud o petición que frente a ella se realiza y es el que produce realmente los efectos jurídicos que afectan al administrado y que se pretenden anular; y en segundo lugar, porque la declaratoria de ilegalidad de los actos interlocutorios o de comunicación, confirmatorios, preparatorios o de mero trámite, no alcanzan el acto originario o que causa estado. Por consiguiente, carecería de efectividad jurídica demandar estos actos, cuando persistiría la ejecutoriedad y fuerza legal del acto que causa estado.

En este sentido, el atento estudio de la Demanda sometida a nuestra

consideración, permite observar que el apoderado judicial del accionante en el apartado denominado "Lo que se demanda" solicita a esta Augusta Sala que se declare la nulidad, por ilegal, de los actos descritos a continuación:

- Resolución No. 2020-009237-R de 25 de agosto de 2020, que dejó sin efecto su nombramiento en la Universidad de Panamá.
- Resolución No. DIGAJ-0071-2020 de 16 de septiembre de 2020, que rechaza de plano el Recurso de Reconsideración y la Advertencia de Inconstitucionalidad en contra de la Resolución No. 2020-009237-R de 25 de agosto de 2020.
- Resolución No. DIGAJ-0083-2020 de 6 de noviembre de 2020, que rechaza de plano el Recurso de Apelación y la Advertencia de Inconstitucionalidad en contra de las Resoluciones No. 2020-009237-R de 25 de agosto de 2020 y No. DIGAJ-0071-2020 de 16 de septiembre de 2020.

Ahora bien, se advierte que ninguno de los actos demandados ante esta Sala Tercera constituye el originario de la situación jurídica que ocasionó la lesión de derechos subjetivos que aduce padecer el actor. Ello es así, debido a que el acto dimanante de la supuesta afectación en los derechos subjetivos de MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA es la decisión contenida en la Acción de Personal, Formulario No.:623, Resolución No.: 2020-005934-R, de 10 de marzo de 2020, pues ésta fue la que inicialmente resolvió su desvinculación de la aludida Casa de Estudios Superiores.

No obstante, se advierte que el apoderado judicial del demandante no solicitó la declaratoria de nulidad, por ilegal, del acto administrativo primigenio, el cual, reiteramos, se constituye como originario de la conculcación del derecho que considera afectado.

Así las cosas, en atención al Principio de Congruencia regulado en el artículo 475 del Código Judicial, según el cual la Sentencia debe recaer sobre

las declaraciones solicitadas, resulta claro que en caso de accederse a las pretensiones formuladas por la accionante, tal situación no surtiría efectos jurídicos, pues, aún quedaría vigente la precitada Resolución No.: 2020-005934-R de 10 de marzo de 2020; motivo por el cual no tendría propósito alguno acceder a lo demandado.

A juicio del Sustanciador, la omisión en la cual ha incurrido la parte actora evidencia el incumplimiento de lo normado por el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, que exige el carácter definitivo del acto administrativo impugnado, ya que es palpable que no se ha pedido la nulidad del Acto Administrativo que vulneró el derecho al cual se pretende acceder a través de esta vía jurisdiccional.

Tal como lo señala la jurista panameña MARUJA GALVIS, en su obra *Requisitos formales de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción (análisis legal, doctrina y jurisprudencial)*³, la doctrina, la Ley y la jurisprudencia de la Sala Tercera han señalado que sólo son recurribles los actos principales, definitivos o resolutorios, definidos como los que contienen una Resolución final que deciden el fondo del asunto, y los actos de trámite solamente cuando pongan fin a una actuación o cuando hagan imposible continuarla.

Al respecto, esta Corporación de Justicia ha manifestado que la Demanda debe ser dirigida contra los actos originarios de afectaciones de derechos, es decir, los que en primera instancia causan Estado o la situación jurídica considerada como violatoria del ordenamiento legal. Esto, puede vislumbrarse, entre otros, en el Auto de 30 de junio de 1995, cuya parte pertinente pasamos a citar:

"A juicio del resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, le asiste razón a la Magistrada Sustanciadora y a la Procuradora de la Administración puesto que la demanda adolece de defectos formales que la hacen inadmisibles. En primer término, se observa que el recurrente no solicita la

³ Ver foja 59 y subsiguientes.

nulidad del acto originario contenido en la Resolución N° 5299-93 D. G. de 15 de diciembre de 1993 expedido por el Director General de la Caja de Seguro Social..."

Más reciente es la Resolución de 21 de junio de 2019, dictada por esta Sala, como Tribunal de Apelaciones, a través de la cual se decidió confirmar la no admisión de una Demanda por no haber ésta sido dirigida en contra del acto originario de la afectación. El contenido medular de la aludida Resolución es del siguiente tenor:

"III-DECISIÓN DEL TRIBUNAL

De lo expuesto por la parte apelante, y cumplidos los trámites legales correspondientes, procede el resto de la Sala a resolver el recurso de apelación impetrado; en este sentido, solo nos resta confirmar lo decidido por el Magistrado Sustanciador, pues de la revisión de la Resolución fechada 04 de septiembre de 2018, mediante la cual no se admite la demanda objeto de estudio, la cual se fundamentó en la omisión de presentar la demanda con base en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, por parte de la actora, nos correspondió al resto de la Sala revisar la demanda presentada y en efecto al revisar las constancias procesales que obran en el expediente, hemos podido corroborar que la parte demandante incumple con la norma antes detallada.

A manera de docencia y con el interés de que las demandas sean presentadas en debida forma, el resto de la Sala considera oportuno transcribir lo que establece el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, veamos:

'Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de la Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivas no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se ha decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que pongan término o hagan imposible su continuación.'

De la norma en comento, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado de manera jurisprudencial, cual es la diferencia entre el acto que cuasa estado (originario) y el acto confirmatorio, por lo que tal y como lo explicó el Magistrado Sustanciador "el acto administrativo que afectaba el derecho subjetivo del funcionario GILBERTO BARNETT, lo constituye la Acción de Personal No. 3208-2014 de 29 de mayo de 2014 (acto administrativo originario), por lo que no se ha procedido a cumplir con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, en el sentido de demandar el acto o resolución que decide directa o indirectamente el fondo del asunto." (Ver foja 70 del expediente judicial)

En este sentido, se evidencia que la parte actora al presentar su demanda, erróneamente demanda el acto confirmatorio (Resolución No. 068-2015-D.G. de 14 de enero de 2015) y no el acto originario (Acción de Personal No. 3208-2014 de 29 de mayo de 2014), hecho que no podemos desconocer y que muy bien lo explicó el Sustanciador al inadmitir la demanda que ocupa nuestra atención, por ende solo nos resta confirmar lo decidido en el Auto fechado 04 de septiembre de 2018, a lo que nos avocamos.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA lo decidido por el Magistrado Sustanciador, en la Resolución fechada 04 de septiembre de 2018, que NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Justino Camacho, actuando en nombre y representación de Gilberto Barnett, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 068-2015-D.G. de 14 de enero de 2015, emitida por la Caja de Seguro Social, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

Por lo tanto, no haber cumplido la accionante el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, de solicitar la nulidad del **acto administrativo que creo la situación jurídica que se considera como vulneradora de sus derechos subjetivos**, resulta claro para el resto de la Sala que la Acción no puede ser admitida por este motivo.

Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos que existe otra causal igualmente impide la admisión de la Demanda, a saber:

2. No se puede determinar que la Demanda haya sido presentada en término oportuno.

De otro lado, tenemos que la Procuraduría de la Administración arguye que, desde su óptica, la Demanda se encuentra prescrita, por haberse interpuesto luego de transcurrido el término de dos (2) meses desde la fecha en que se notificara la Resolución No. DIGAJ-0039-2020 de 23 de marzo de 2020⁴, que mantuvo en todas sus partes el contenido de la Resolución No.: 2020-005934-R de 10 de marzo de 2020, que decidió inicialmente la desvinculación **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA.**

Así las cosas, como punto de partida del análisis correspondiente, se hace preciso manifestar que la Prescripción puede entenderse como un modo por el cual, en ciertas condiciones, el transcurso no interrumpido del tiempo determinado por la Ley da lugar a la extinción de los derechos y las acciones por la inacción del titular de los mismos.

⁴ Emitida como consecuencia de un Recurso de Reconsideración interpuesto por el apoderado judicial del hoy demandante.

Sobre la Prescripción, el reconocido jurista Manuel Ossorio⁵ señala que se constituye como un *"medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo que la ley determina, y que es variable según se trate de bienes muebles o inmuebles y según también que se posean o no de buena fe y con justo título. La prescripción llámase adquisitiva cuando sirve para adquirir un derecho. Y es liberatoria cuando impide el ejercicio de la acción para exigir el cumplimiento de una obligación. Estos plazos liberatorios son muy variables, conforme a la acción que se trate de ejercitar..."*

También resulta pertinente la definición que al respecto ha brindado Guillermo Cabanellas⁶, quien designa como prescripción a la *"Caducidad de los derechos en cuanto a su eficacia procesal, por haber dejado transcurrir determinado tiempo sin ejercerlos o demandarlos"*.

Por su parte, Carlos Vázquez Iruzubieta en su libro "Doctrina y Jurisprudencia del Código Civil", señala que *"El instituto de la prescripción constituye un concepto fundamental en el juego de las relaciones jurídicas... para conseguir la necesaria seguridad jurídica que la vida comunitaria exige..."*.

Sobre el fundamento de la Prescripción, este Tribunal de Alzada considera que es de orden público y responde a la necesidad de certeza de las relaciones jurídicas, las cuales, como tienen un inicio, igualmente deben tener un mecanismo de extinción de las mismas.

En esta misma línea se manifiesta también el autor italiano Giuseppe Molfese⁷, cuando, al referirse a la Prescripción, sostiene que a través de ella se pretende dar certeza a las relaciones jurídicas, pero también en su regulación se aspira dar al conflicto entre acreedor y deudor una solución justa, y respetar un amplio margen de autonomía privada, fundamentada en Principios Generales del Derecho.

En estos términos, tenemos que el término para la interposición de las

⁵ Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, 1ª Edición Electrónica, p. 761.

⁶ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, P-Q, p.374.

⁷ Prescrizione e decadenza in materia civile, Giuffrè, Milano, 2005, p. 105.

Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción se encuentra contemplado en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 42b. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que cause la demanda” (el resaltado es nuestro).

La normativa invocada, pone de relieve que la Acción encaminada a obtener la reparación de derechos subjetivos (tal es el caso que nos ocupa), prescribe, entre otros casos, una vez transcurridos dos (2) meses desde la fecha de notificación del acto administrativo a través del cual se agote la Vía Gubernativa.

Teniendo en cuenta lo anotado, al revisar las constancias procesales que obran en el Expediente, se advierte que el apoderado judicial de **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA** no aportó copia autenticada con las respectivas constancias de notificación, ni de la Resolución No.: 2020-005934-R de 10 de marzo de 2020, La cual, como hemos señalado en el epígrafe previo, es la que genera la situación jurídica que se considera como vulneradora de los derechos subjetivos del actor, ni de su acto confirmatorio, contenido en la Resolución No. DIGAJ-0039-2020 de 23 de marzo de 2020, ambas descritas anteriormente; siendo ello un aspecto que **impide que este Alto Tribunal pueda computar el término de presentación, a efecto de determinar si la Demanda ha sido o no presentada en término oportuno**

Siendo ello así, no se tiene certeza que la interposición de la Acción se haya dado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que el demandante le fue notificado la Resolución que daba por agotada la Vía Gubernativa.

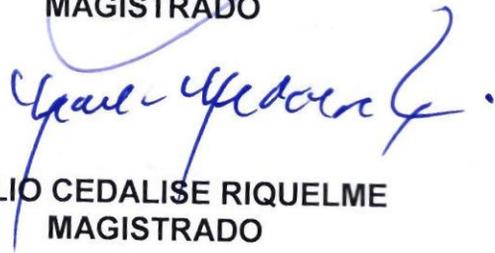
En base a las consideraciones expresadas, este Tribunal de Apelación considera viable que se revoque la decisión del Sustanciador, tal y como lo solicita el recurrente, toda vez que se ha comprobado que la Demanda incumple

importantes presupuestos de admisibilidad expresamente exigidos por la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, así como en la jurisprudencia; y en estos términos nos pronunciaremos.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que en la Sala Tercera de la Corte Suprema, conocen el Recurso de Alzada en estudio, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCAN** la Resolución de 23 de marzo de 2021, expedida por el Magistrado Sustanciador, y en su lugar **NO ADMITEN** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Abner Alberto Palacios Selles, actuando en nombre y representación **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA**, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones No. 2020-009237-R de 25 de agosto de 2020, No. DIGAJ-0071-2020 de 16 de septiembre de 2020 y la No. DIGAJ-0083-2020 de 6 de noviembre de 2020, todas emitidas por el Rector de la Universidad de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 10 DE Junio DE 20 22

A LAS 8:52 DE LA mañana

A Procurador de la Administración ENCC


 FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1355 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 8 de junio de 20 22



SECRETARÍA

SECRETARÍA
AJUSTADA