



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N°89072-2022 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. EDUARDO ALEXIS CAMARENA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE MAINOR MAIFETT ZAPATA JURADO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO DE PERSONAL NO. 457 DE 27 DE JULIO DE 2018, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PUBLICA, ASI COMO SU ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

Panamá, diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La Procuraduría de la Administración, actuando a favor de los intereses del Estado, sustentó ante el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, recurso de apelación contra la Resolución de 22 de septiembre de 2021, visible a foja 25 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.457 de 27 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

La Procuraduría de la Administración mediante Vista N°083 de 11 de enero de 2022, presenta recurso de apelación, señalando lo siguiente:

“ ...

2.1 No se ha probado el agotamiento de la vía gubernativa.

Vistas las consideraciones anteriores, la oposición de la Procuraduría de la Administración de la referida demanda, radica en el hecho que ésta no cumple con la dispuesto en los artículos 42 y 42b de la Ley 135 de 1943, modificados respectivamente por los artículos 25 y 27 de la Ley 33 de 1946, conforme a los cuales, para demandar ante la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, **es necesario que se pruebe que se ha agotado la vía gubernativa, cosa que no se ha producido en el proceso bajo examen.**

Según observa este Despacho, contra el Decreto de Personal No.534 de 01 de noviembre de 2019, el interesado a través del Licenciado Antonio Toffolon, presentó un recurso de reconsideración (Cfr. Fojas 23-24 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende que, aunque en la vía gubernativa se interpuso un recurso de reconsideración, lo cierto es que el mismo no fue promovido por una persona legitimada para ello, ya que fue el resultado de la actuación de Antonio Toffolon, quien no contaba con la idoneidad para el

2

1

ejercicio de la abogacía a la fecha de presentación, del recurso de impugnación, y no por el interesado, **Mainor Maifrett Zapata Jurado**, situación que nos permite establecer que dicho medio de impugnación debe tenerse como no presentado y, en consecuencia, que el demandante no agotó en debida forma la vía gubernativa, requisito indispensable para comparecer ante la jurisdicción contencioso administrativa, con la finalidad de reclamar la violación de un derecho subjetivo que le fue lesionado (Cfr. Fojas 23-24 del expediente judicial).

La situación descrita en el párrafo anterior fue confirmada en el informe de conducta remitido por la entidad demanda, en el que se indica de manera expresa que: "...luego de realizado un examen a las constancias documentales y probatorias ostensible en el expediente disciplinario en estudio se logra constatar que el recurso de reconsideración es presentado por la parte recurrente el día 29 de agosto de 2018, antes de recibir la idoneidad para el ejercicio de la abogacía por parte de la Corte Suprema de Justicia debidamente acreditado mediante Acuerdo No. 803 de 17 de septiembre de 2018..." (Cfr. Foja 27 del expediente judicial)
..."

Según los argumentos expuestos por la Procuraduría de la Administración solicita a este Tribunal que revoque la Resolución de 22 de septiembre de 2021, y en consecuencia no admita la demanda.

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN POR LA PARTE ACTORA

El Licenciado Eduardo Alexis Camarena, presenta escrito de oposición al recurso de apelación, en nombre y representación de Mainor Maifrett Zapata Jurado, visible en fojas 37- 41 del expediente judicial, el cual argumenta su apelación, señalando lo siguiente:

"..

Sobre este tema en particular debemos indicar que contrario a lo expuesto por el señor Procurador, si se cumplió con el requisito indispensable del agotamiento de la vía gubernativa, esto es así pues, al analizar el referido expediente, se puede apreciar que en efecto el recurso de plano por improcedente, lo cual indica de manera tacita y entendible que considerarse un defecto en el formalismo para su debida sustentación.

En ese orden de ideas, sobre el tema del agotamiento de la vía gubernativa, el artículo 36 de la Ley 33 de 1946, por el cual se reforma la ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, señala taxativamente lo siguiente:

Artículo 36. Se considerara agotada la vía gubernativa:

1. Cuando interpuesto alguno o algunos de los recursos señalados en el artículo 32 se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos.
2. Cuando no se admita al interesado el escrito en que interpone cualquiera de los recursos señalados en el artículo 33.

La circunstancia que contempla este inciso debe ser probada plenamente.

3. Cuando transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o a una autoridad pública autónoma o semiautónoma siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Si se comprobare plenamente que no fue admitido el memorial en que se hizo la solicitud de que trata el inciso anterior, se considerara así mismo agotada la vía gubernativa. (Las negrillas son nuestras)

De acuerdo al contenido de la norma antes indicada, se observa con meridiana claridad cuáles son los escenarios en los que se considera agotada la vía gubernativa para poder recurrir a la jurisdicción contencioso administrativo, indicándose de esta forma en el numeral 2 del referido artículo 36 de la Ley 33 de 1946, que la misma se considerará agotada cuando no se admita al interesado el escrito en que interpone cualquiera de los recursos señalados en el artículo 33, indicándose de igual manera que para tal efecto dicha circunstancia debe ser probada plenamente.

7). Como consecuencia de lo antes indicado, debemos exteriorizar que, a pesar de que se promovió en termino oportuno el respectivo recurso de reconsideración por parte de nuestro representado Mainor Maifrett Zapata Jurado, en contra el (sic) Decreto de Personal No. 457 de 27 de julio de 2018, y en su momento el mismo haya sido sustentado por persona no idónea para tal gestión procesal; no menos cierto es que, al ser rechazado de plano por improcedente el referido recurso, el mismo no fue admitido, y por ende, de forma tácita y entendible, se confirmó en todas sus partes el contenido del decreto que destituía a nuestro representado; y con ello, se impidió entrar a ventilar el fondo del mismo, situación que se encuentra plenamente acreditada en el referido expediente.

Lo anterior nos indica sin duda alguna que, si se cumplió de esta forma con el agotamiento de la vía gubernativa que exige el artículo 42 y 42b de la Ley 135 de 1943, modificados respectivamente por los artículos 25 y 27 de la Ley 33 de 1946.

...”

Por lo expuesto, solicita el demandante que se desestime el recurso de apelación formulado por la Procuraduría y se confirme la Resolución de 22 de septiembre de 2021.

DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, con base a las consideraciones que expresamos a continuación.

Observa este Tribunal que la pretensión de la parte actora consiste en que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.457 de 27 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

La Procuraduría se opone a la admisión de la demanda, señalando que la demanda no cumple con los requisitos 42 y 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Visto lo anterior, tenemos que expresar que una de las exigencias principales para la admisión de las Demandas Contencioso Administrativa, que persiguen la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, es el correcto agotamiento de la Vía Gubernativa. Esto, encuentra fundamento en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, que es del siguiente tenor:

"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."

En este orden de ideas, tenemos que el numeral 112 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, define Vía Gubernativa como el *"mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise, y en consecuencia las confirme, modifique, revoque, aclare o anule"*.

Por su parte, el artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los presupuestos que deben cumplirse para la configuración del agotamiento de la Vía Gubernativa, de la siguiente forma:

- "Artículo 200.** Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:
1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión 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-administrativo;
 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, hayan sido resueltos." (Lo destacado es nuestro).

Al analizar el texto de la primera de las normas transcritas, se observa que la misma es clara al señalar que para interponer acciones ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa es un requisito fundamental que quien acciona haya agotado la Vía Gubernativa de manera adecuada, lo que debe entenderse como la utilización, en el término de Ley, de los recursos que nuestra legislación le proporciona con la finalidad que la Administración rectifique, modifique o aclare la decisión objetada.

Por su parte, la segunda norma dispone los presupuestos que dan lugar al agotamiento de la Vía Gubernativa.

El bloque normativo respectivo, pone de relieve que la vía gubernativa se ha ejercitado y agotado de manera adecuada, cuando los Recursos permitidos por Ley se hayan anunciado y sustentados debidamente, por persona idónea, en tiempo oportuno, contra el acto o resolución apropiada (que admita dichos recursos), identificándolos claramente.

Dicho lo anterior, podemos observar en el acto impugnado que la entidad resolvió, "...**RECHAZAR DE PLANO POR IMPROCEDENTE**, el Recurso de Reconsideración interpuesto por el apoderado legal el **Agente 27121 MAINOR MAIFRETT ZAPATA JURADO**, con cédula de identidad personal No.4-760-1835, toda vez que su apoderado legal no estaba legitimado para actuar..." (El subrayado es nuestro).

De lo anterior, se deduce que el recurso de reconsideración presentado no fue resuelto en el fondo por la autoridad demandada, sino que fue rechazado por su improcedencia, por persona no idónea al momento de su presentación.



Debemos señalar, que no basta con que se interpongan los recursos gubernativos pertinentes, sino que además es indispensable que sean sustentados oportunamente. La razón de esta exigencia se encuentra en el numeral 4 del artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que incluye entre las distintas formas de agotar la vía gubernativa, que los recursos de reconsideración o de apelación, según el caso, "hayan sido resueltos", es decir, que hayan sido objeto de una decisión de fondo.

Debemos indicar que esta Superioridad en reiterados fallos ha externado el criterio que la no presentación de los recursos permitidos por Ley o la presentación defectuosa de los mismos, traen como consecuencia el no agotamiento de la vía gubernativa.

Por ello, la demanda carece de un presupuesto esencial: el agotamiento de la vía gubernativa, como lo requiere el artículo 42 de la Ley 135 de 1643 para ocurrir a la Sala Tercera de lo Contencioso. Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** la Resolución de 22 de septiembre de 2021, en su lugar **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No.457 de 27 de julio de 2018, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 17 DE Junio DE 20 22

A LAS 8:29 DE LA Mañana

A Procuradores de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1435 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 15 de Junio de 20 22


SECRETARIA