



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

Panamá, treinta (30) de diciembre de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Doctor Tiburcio Rodríguez Batista, actuando en nombre y representación de YUMILKA ARIAS, ha interpuesto ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Plena Jurisdicción, para que la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ pague los montos que por mandato legal le son adeudados a su representada.

Luego de la revisión del libelo de la demanda, a fin de verificar si cumple con los requisitos que hacen viable su admisión, se advierte que la misma presenta una serie de deficiencias que impiden darle trámite, las cuales procedemos a explicar.

En primer lugar, si bien la actora denomina su acción como “Demanda de Plena Jurisdicción”, se observa que el libelo presentado no señala ningún acto administrativo particular sobre el cual se solicite la declaratoria de nulidad, por ilegalidad, de conformidad a la definición de “acto administrativo”, contenida en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, como se lee a continuación:

“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 crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

.....”

De igual forma, considerando que la acción interpuesta se trata de una demanda de plena jurisdicción, a modo docente, quien suscribe estima conveniente citar parte del contenido de la Resolución de 20 de noviembre de 2020, a través de la cual esta Sala, al referirse a las características de la demanda de Plena Jurisdicción, indicó lo siguiente:

"Acción de Plena Jurisdicción, también llamada Acción Privada.

- *Puede proponerse contra actos administrativos individuales que afecten derechos subjetivos.*
- Excepcionalmente se presenta en contra de Actos Condiciones.
- Puede ejercerla sólo la persona afectada por el acto, sin necesidad de estar domiciliada en el país (numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política).
- Sólo puede ejercerse dentro de los dos (2) meses siguientes de la notificación o ejecución del acto (artículo 42b de la Ley 135 de 1943).
- Se solicita la declaratoria de ilegalidad a la vez que la restitución del derecho violado y todo lo que el demandante estime como intereses lesionados.
- Sentencia tiene efecto entre las partes (artículo 27 de la Ley 135 de 1943).
- Se requiere el agotamiento de la Vía Gubernativa. Existe además Silencio Administrativo (artículo 42 de la Ley 135 de 1943).
- Los actos individuales generalmente no se publican en la Gaceta Oficial y la Sentencia tampoco se publica en dicha gaceta.
- El Procurador actúa en interés de la administración, excepto en los casos en que dos (2) entidades estatales de la misma jerarquía tengan intereses contrapuestos, en los cuales actuará en interés de la Ley.
- Generalmente, además del problema de Derecho, corresponde probar los hechos que dan lugar a la ilegalidad del acto administrativo acusado (artículos 47 y 48 de la Ley 135 de 1943).
- El objetivo de la Demanda es la protección de derechos subjetivos.
- La Intervención adhesiva y tercerías sólo pueden ser presentadas por los afectados o perjudicados (artículo 43b de la Ley 135 de 1943)." (El resaltado es nuestro)

En igual sentido, esta Sala ha indicado, en cuanto a los elementos de la demanda de Plena Jurisdicción, lo siguiente: a) Finalidad: Cuestiona la legalidad del acto administrativo protegiendo el derecho subjetivo del demandante lesionado por el acto de la administración en vías a la declaración de nulidad de dicho acto y el restablecimiento de ese derecho. b) Demandante: Sólo puede demandar aquella persona cuyo derecho se vea lesionado por el acto administrativo impugnado. c) La pretensión: Además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. d) Intervención de terceros en el Proceso: Sólo se le permite intervenir como tercero a quien demuestre un interés directo en el proceso. e) Facultades del Juez: Se confronta el acto impugnado, el derecho subjetivo lesionado y la norma infringida estando el Juez facultado para decretar la anulación del acto y, además, para ordenar el restablecimiento del derecho subjetivo



lesionado.f) Prescripción: La acción prescribe dos (2) meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto administrativo impugnado. g) Carácter del acto impugnado: Se interpone contra actos de carácter particular, que afectan situaciones jurídicas individuales o concretas. h) Naturaleza de la sentencia: Si se acoge la pretensión, la sentencia es además condenatoria. i) Efectos de la sentencia: Afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos interpartes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho.

Expresado lo anterior, y como señalamos previamente, se aprecia que ni en el poder ni en la demanda interpuesta, la parte actora indica cuál es el acto impugnado, incumpliendo los requisitos dispuestos para la demanda de plena jurisdicción, toda vez que *la demandante no impugna ningún acto administrativo en específico, que lesione su derecho, y sobre el cual solicite la declaratoria de nulidad por ilegalidad*; lo que evidentemente impide demostrar el agotamiento de la vía gubernativa, como requisito previo para accionar ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Al respecto, es pertinente indicar que al referirse a las modalidades de agotamiento de la vía gubernativa, el numeral 104, del artículo 200 de la citada Ley N°38 de 2000, contempla el Silencio Administrativo como un medio para el agotamiento de la Vía Gubernativa, el cual consiste en la falta de pronunciamiento de una Autoridad pública, en relación a un asunto, petición o recurso; y que cuyo efecto es que una vez transcurrido el plazo dos (2) meses, el afectado puede interponer la Acción de Plena Jurisdicción.

Cabe agregar que, aunado a la necesidad de invocar la negativa tácita, por silencio administrativo, ante la falta de respuesta oportuna a una petición, la jurisprudencia constante de esta Sala ha expresado que el silencio administrativo debe ser comprobado, mediante certificación o una constancia que indique que dicha petición no ha sido resuelta; como se lee a continuación:

Resolución de 3 de febrero de 2015

"En el presente caso, este Tribunal considera que la parte actora ha incumplido con lo señalado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, toda

vez que no demostró el agotamiento de la vía gubernativa, de ahí que la acción ensayada resulte prematura, por cuanto el ente demandado se encuentra limitado de emitir decisión alguna.

En este contexto, es necesario recordarle a la parte actora 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.

En tal sentido, importa recordar que el agotamiento de la vía gubernativa, como presupuesto fundamental para la viabilidad de acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción, debe ser acreditado por la parte actora, ya sea a través de la presentación en copia autenticada de los recursos que en sede administrativa resuelven sus pretensiones, o a través de certificación en la que conste haber operado el fenómeno del silencio administrativo." (El resaltado es de la Sala)

En el presente caso, ante la falta de contestación a la petición de pago de la bonificación y la prima de antigüedad solicitada mediante nota de 29 de junio de 2022 y recibida en la entidad acusada el 29 de junio de 2022; no se aprecia que para comprobar esa ausencia de respuesta oportuna alegada, la recurrente haya alegado la negativa tácita por silencio administrativo, aportando el original o la copia autenticada de la solicitud de certificación de la falta de respuesta a la petición de pago promovida ante la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. (Cfr. foja 10 del expediente judicial)

Como corolario de lo anterior, al no alegarse ni comprobarse debidamente la figura de la negativa tácita por silencio administrativo, respecto de la solicitud de pago presentada, la Magistrada Sustanciadora observa que no se acreditó el agotamiento de la vía gubernativa, como requisito previo para acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Al respecto, vemos que ante la omisión de comprobar debidamente la negativa tácita, por silencio administrativo; en consecuencia, no ha sido acreditado el agotamiento de la vía gubernativa, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley N°135 de 1943, modificada por la Ley N°33 de 1946, el cual dispone que para concurrir en Demanda, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es fundamental que se haya agotado la vía gubernativa, estableciéndose un plazo de dos (2) meses, posteriores al agotamiento, para presentar la Demanda de Plena



Jurisdicción; en concordancia con lo dispuesto el artículo 42b de la referida normativa, cuyo contenido citamos a continuación:

**“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 33, 38, 39 y 41 o se ha 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.”

**“Artículo 42b:** La acción encaminada a obtener la 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 causa la demanda.”

En este mismo sentido, el numeral 112 del artículo 201 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, define la 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”*.

De lo anterior se colige, que el agotamiento de la Vía Gubernativa, tiene la finalidad de darle a la Administración, la oportunidad de corregir o enmendar sus propios errores, es decir, que se pueda revocar el Acto administrativo que afecte o cause perjuicio, siendo importante establecer el momento en que se considera agotada la vía gubernativa, que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 200 de la Ley N°38 de 2000, se considera agotada la Vía Gubernativa, cuando: *“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 Contenciosa Administrativa.”*

No obstante lo anterior, cabe resaltar que en el presente caso, la recurrente, ni siquiera señaló el acto administrativo a impugnar, en este caso, la negativa tácita por silencio administrativo a la petición realizada, omitiendo solicitar la declaratoria de nulidad del mismo; aunado a que, al no haber sido alegado el silencio administrativo, tampoco ha sido acreditado; y en consecuencia, no se ha

comprobado el agotamiento de la vía gubernativa, fundamental para la admisibilidad de la presente demanda.

Por otra parte, se aprecia que el libelo incumple los numerales 1, 2 y 3 del artículo 43, en concordancia con el artículo 43a de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N°33 de 1946, los cuales disponen lo siguiente:

**"Artículo 43.** Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación."

**"Artículo 43a.** Si la acción intentada es la de 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 pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación de reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda."

Al confrontar las normas citadas con la demanda interpuesta, se observa que el apoderado judicial de la recurrente omitió hacer mención de la participación del Procurador de la Administración como parte en el presente proceso, en calidad de representante y defensa del Estado; aunque vale aclarar, este último requerimiento, no implica, por sí solo, la inadmisión de la demanda.

De igual manera, y como indicamos en párrafos anteriores, al referirse al numeral 2 del artículo 43 arriba citado, referente a "LO QUE SE DEMANDA", se observa que en el libelo presentado, el apoderado judicial no impugna ningún acto administrativo en particular; omitiendo señalar o individualizar el acto administrativo que en su opinión, vulnera el derecho de su representado, incumpliendo el presupuesto procesal dispuesto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley N°135 de 1943, en concordancia con el artículo 43<sup>a</sup> de la Ley 135 de 1943, tal como se ha señalado en párrafos anteriores.

Por otra parte, en cuanto a "LOS HECHOS DE LA DEMANDA", somos del criterio, que el apoderado judicial de la parte actora no cumplió con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43, de la Ley 135 de 1943, a fin de indicar correctamente los hechos u omisiones en los que se fundamentaba la presente acción de plena jurisdicción.



Como se aprecia en la demanda interpuesta, el apoderado legal de la parte actora realiza una serie de alegaciones jurídicas, afirmaciones subjetivas e invocando disposiciones y normas legales como violadas; en clara contradicción a la técnica empleada en la elaboración de las demandas contencioso administrativas, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley Contencioso Administrativa y a la jurisprudencia de esta Sala; sin entrar a efectuar una explicación razonada de cómo los hechos ocasionados dentro del presente proceso, generaron una ilegalidad, cuya declaratoria tampoco ha sido solicitada; sobre todo, ante el hecho que no se ha demostrado la falta de respuesta a la petición de pago realizada a la entidad acusada.

Sobre el particular, mediante Resolución de 9 de julio de 2020, esta Sala reiteró este criterio, como se lee a continuación: indicando lo siguiente:

"En el presente caso hemos advertido que la parte actora en su escrito de apelación pretende subsanar las omisiones aquí reseñadas, aun así no logra explicar de manera independiente y suficiente el concepto de infracción sobre cada una de las disposiciones mencionadas. Esto se advierte del apartado que la actora denomina "*hechos en que fundamentamos nuestra demanda*" que es en realidad una mezcla de consideraciones fácticas, jurídicas y especialmente subjetivas. Al respecto, como ha indicado la Sala, en los hechos de la demanda se deben plantear exclusivamente situaciones objetivas y concretas relacionadas con la expedición del acto impugnado, mientras que las motivaciones jurídicas deben formar parte del concepto de la infracción, circunstancia que no realizó el demandante en su escrito. Precisamente, este último requisito formal no fue suficientemente desarrollado con propiedad en la demanda, ya que se advierten estas alegaciones jurídicas dentro de los hechos, que por parte de la actora no logran señalar con claridad en qué consiste concretamente la violación de las normas de la Ley 56 de 1995 y del Código Civil que se mencionan como infringidas."

Por otra parte, se observa que el libelo igualmente incumple el numeral 4 del artículo 43 de la Ley N°135 de 1943 y Ley N°33 de 1946, que se refiere a "la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación"; considerando que las normas aducidas como vulneradas, no se encuentran individualizadas, ni tampoco se indica claramente el concepto de su infracción; aunado a que dentro de las normas que se afirman infringidas, se señala el artículo 17 de la Constitución Nacional; respecto de lo cual, ya este Tribunal ha advertido que la impugnación de normas contenidas en la Constitución Nacional, es materia que corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, siendo el encargado del conocimiento de las normas constitucionales; recordando

que la competencia de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, está limitada, específicamente, al control de la legalidad, tal como lo dispone el artículo 97 del Código Judicial.

Por último, se aprecia que la recurrente, si bien señala la falta de respuesta a la petición formulada mediante la nota de 29 de junio de 2022, recibida por parte de la entidad acusada el 29 de junio de 2022, a través de la cual solicitó el pago de la bonificación y la prima de antigüedad objeto de la presente demanda; quien suscribe observa que la solicitud mencionada fue aportada al proceso mediante copia simple, incumpliendo el contenido del artículo 833 del Código Judicial, norma aplicable supletoriamente a la esfera Contencioso Administrativa, tal como lo dispone el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 36 de la Ley 33 de 1946, mismo que refiere a los requisitos de aportación de copias autenticadas a los Procesos Judiciales.

En este sentido, el artículo 833 del Código Judicial, dispone que las reproducciones de los documentos deberán ser autenticadas por el servidor encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia autenticada en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.

Como señalamos previamente, se aprecia que el documento que contiene la nota de solicitud de pago aportada por la parte actora, fue presentada mediante copia simple, sin el debido sello fresco de su recepción por parte de la Universidad de Panamá, que permita tenerla como prueba válida en el Proceso en estudio. (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Como quiera que el libelo de demanda adolece de los señalamientos previamente indicados, y en aplicación del artículo 50 de la Ley N°135 de 1943, modificada por la Ley N°33 de 1946, que indica que "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"; lo pertinente en el presente caso, no admitir la presente acción contenciosa-administrativa de plena jurisdicción, al no cumplirse con los requerimientos establecidos por Ley.



