



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

Conoce el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el recurso de apelación contra la Resolución de 8 de agosto de 2023, promovido por el licenciado Nicolas Vergara Marciaga, para que se declare nula, por ilegal, la NOTA N°2228-22-SGP de 07 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, así como sus actos confirmatorios.

Mediante la Resolución de 8 de agosto de 2023, el Magistrado Sustanciador negó la admisión de la demanda presentada (Cfr. fojas 35 a 38 del expediente judicial), considerando que la parte actora no cumplió con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora presenta escrito de apelación legible a fojas 40 a 45, en el cual fundamenta su apelación en base a lo siguiente:

“...
Segundo: No coincidimos con el criterio anterior pues desde el apartado denominado **antecedentes** que hace un recorrido de los hechos en que se fundamenta nuestra petición se da una explicación lógica, coherente y detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal viola el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado, es decir que se acusan en primer término los vicios de ilegalidad que tiene el acto que en la vía gubernativa determina la situación contraria a los intereses de mi representado.

Tercero: Lo anterior evidencia que esta Sala puede decidir de la legalidad o ilegalidad del acto impugnado y de los señalamientos hechos al respecto, ya que nuestro alegato del acto impugnado se inicia desde el apartado denominado **antecedentes...**
...”

Según los argumentos presentados por la parte actora, solicita que se revoque el auto impugnado y admita la demanda.

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN POR LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración por medio de la Vista Número 1642 de 7 de septiembre de 2023 (Cfr. Fs. 47 a 57), presenta oposición al recurso de apelación, el cual argumenta, señalando lo siguiente:

“... ”

Este despacho considera que la presente acción **no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad** contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 28.

El artículo 43 quedara así:

Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

“... ”

4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.” (la negrilla es nuestra)

Este Despacho observa que, en el proceso bajo análisis, **el apoderado del demandante no incluyó un apartado de la demanda dedicado a las normas que se estiman violadas y al concepto de la violación**, como lo exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, ya citado, sino que circunscribe tales cuerpos normativos entre los hechos de la demanda. (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial).

Además, no desarrolla un adecuado concepto de la infracción para cada una de estas normas, ya que no brinda parámetros de cómo a su juicio la Nota 2228-22-SGP de 7 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaría General de la Universidad de Panamá infringe las disposiciones invocadas en el libelo (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial)

“... ”

3.2. El demandante no ha agotado la vía gubernativa de forma adecuada.

Al revisar el documento incorporado al caso, se observa un recurso de reconsideración en contra de la decisión del Consejo de Ciencias Sociales y Humanísticas, 8-22, celebrado el 28 de octubre de 2022, de aprobar el Informe Relacionado al Concurso de “... una (1) posición para Profesor Regular en el Departamento de Administración Pública Aduanera, área de Administración Aduanera de la Facultad de Administración Pública”, en el Campus, bajo el Registro 01-0104-01-01-20; sin embargo, el acto acusado es la Nota 2228-22-SGP de 7 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaria General de la Universidad de Panamá, que no es mencionado en ese medio de impugnación (Cfr. foja 14-16 y 19-21 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el demandante aportó copia con el sello fresco de recibido de un recurso de apelación en contra de la Resolución 2-23-2023 del Consejo de Ciencias Sociales y Humanísticas, de mantener la decisión que tomaron en la reunión 8-22, celebrado el 8 de octubre de 2022, de la adjudicación de la posición de profesor regular del Departamento de Administración Pública Aduanera, Área de Administración Aduanera de la Facultad de Administración Pública; sin que se mencione la Nota 2228-22 SGP de 7 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaria General de la Universidad de Panamá, que constituye el acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 22-31 del expediente judicial).

“... ”

3.3. El acto acusado no causa estado.

La nota 2228-22-SGP de 7 de noviembre de 2022, comunica que el Consejo de Ciencias Sociales y Humanitarias expidió la constancia de la sesión 8-22, celebrado el 28 de octubre de 2022.

En efecto, en la 2228-22-SGP de 7 de noviembre de 2022, se hace del conocimiento que el Consejo de Ciencias Sociales y Humanísticas, en la sesión

8-22, celebrada el 28 de octubre de 2022, "**APROBÓ** el Informe de Concurso de una (1) posición para Profesor Regular en el Departamento de Administración Aduanera, Área de Administración Aduanera, de la Facultad de Administración Pública, en el campus bajo Registro N°01-0104-01-01-20, como se detalla a continuación..." (Cfr. foja 14 del expediente judicial)

...

En el punto C, se consignan unas recomendaciones, dados los antecedentes y los resultados del concurso, sin que se hayan aportado elementos relativos al nombramiento del Profesor Alonso Bucho Pinzón C., lo que revela que nos encontramos ante un acto de mera comunicación que no causa estado; en consecuencia, **excluido de la posibilidad de impugnación ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; puesto que no revise el carácter definitivo que da mérito al examen de su legalidad** (cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

..."

En base a lo expresado, la Procuraduría de la Administración solicita se confirme la Resolución 8 de agosto de 2023

DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, previa a las siguientes consideraciones:

Inicialmente este Tribunal de Segunda Instancia acota 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...*".

Tampoco debe 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; es decir, la tutela judicial efectiva 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.

Observa este Despacho, que, a través de la Resolución de 8 de agosto de 2023 el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda contencioso administrativa de plena

jurisdicción, señalando que el negocio jurídico bajo examen, no cumple con el artículo 43 (numeral 4), de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

Primeramente, debemos mencionar que dentro de las formalidades dispuestas en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, se establece como requisito para recurrir en demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, nulidad e indemnización las siguientes:

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

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

Del contenido de la norma citada, se desprende que toda demanda que se presente ante la jurisdicción contencioso administrativa debe contener, entre otras cosas, la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la infracción.

Conforme se ha establecido a través de abundante jurisprudencia, para considerar el cumplimiento de esta exigencia de admisibilidad, se hace necesario que el demandante transcriba las disposiciones legales que estima violadas y explique de forma clara e individualizada los motivos por los cuales considera su transgresión, porque de lo contrario, en caso que no se desarrolle particularmente el concepto de infracción, esta Sala ha dicho, que no puede considerarse que se haya cumplido el requerimiento preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, previamente citado.

Auto de 2 de agosto de 2019

"Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se observa que, efectivamente, en el libelo de demanda visible de fojas 2 a 9 del dossier no enuncia ni identifica de forma clara las disposiciones legales infringidas, ni realiza una explicación breve del concepto de la infracción, razón por la cual estima el resto de los Magistrados que integran la Sala que, la acción incoada por la señora LIPZA QUERUBE HARPER, a través de apoderada judicial, no cumple con las formalidades exigidas por la legislación contencioso-administrativa y, por tanto, no puede ser objeto de una decisión de fondo por parte de esta Corporación de Justicia."

En este punto, este Tribunal de Alzada, al leer con detenimiento el libelo de Demanda, determina que la actora no ha cumplido con lo preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, toda vez que, no se observa un apartado denominado "Disposiciones Legales Infringidas por violación y Concepto de la Infracción"; si bien es cierto, hace la transcripción de las normas que estima conculcadas; no lo es que, haga una explicación lógica y detallada de cada una de ellas, a fin, que esta Superioridad, pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad en cualquiera de sus modalidades, violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley.

Es importante recordar, que el concepto de la infracción, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el Acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho Acto es contrario o no al orden jurídico.

En ese contexto, esta Sala ha expresado en reiteradas ocasiones, que el proceso contencioso-administrativo, gira en torno al estudio de la legalidad de las normas que la parte actora alega como violentadas, y el concepto en que explica cómo se dio dicha infracción. Motivo por el cual, se hace necesario expresar la disposición o disposiciones legales, de forma particularizadas, que se estimen violadas por el acto recurrido y exponerse de manera clara, suficiente y razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas.

Por otra parte, al revisar el recurso de reconsideración presentado por la parte actora el mismo señala, que: *"...la decisión del Consejo de Ciencias Sociales y Humanísticas, N°8-22, celebrado el 28 de octubre de 2022, de aprobar el Informe relacionado al concurso de una (1) posición para Profesor Regular en el Departamento de Administración Pública Aduanera,..."*, y el acto impugnado ante la Sala Tercera es la

Nota 2228-22 SGP de 7 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, por tal motivo observamos que no agotó la vía gubernativa, incumpliendo con el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, que son 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."
(Resalto es nuestro)

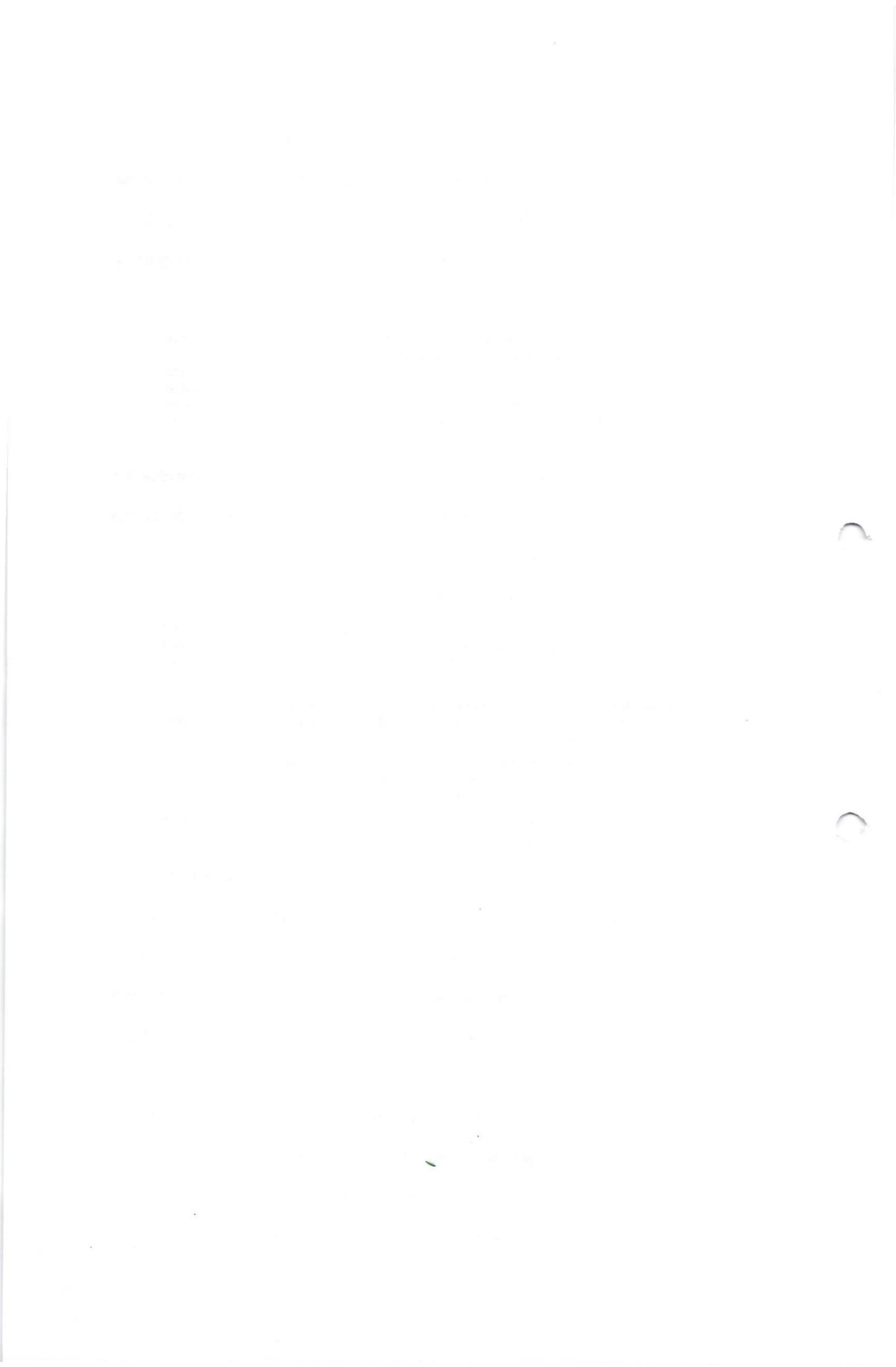
Por su parte, el artículo 200 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los presupuestos que deben cumplirse para la configuración del agotamiento de la Vía Gubernativa, de la siguiente forma:

"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 entiende 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."

Con respecto a las consideraciones señaladas por el Procurador de la Administración, en relación a que el acto acusado no causa estado, coincidimos con el criterio del mismo. En este contexto, la ley 135 de 1943, en su artículo 42, estipula como requisito para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que se haya agotado la vía gubernativa y que "*se trate de actos o resoluciones definitivas*".

Dicho lo anterior, al analizar el texto de la Nota 2228-22-SGP de 7 de noviembre de 2022, podemos observar que no reúne las características de una resolución definitiva, que causa estado, ya que la misma, es una nota de notificación sobre la decisión del Consejo de Ciencias Sociales y Humanísticas No.8-22, celebrado el 28 de



octubre de 2022, que aprobó el Informe de Concurso de una (1) posición para Profesor Regular en el Departamento de Administración Aduanera, Área de Administración Aduanera, de la Facultad de Administración Pública.

En estas circunstancias, nos vemos precisados a señalar que la Sala Tercera ha mantenido una línea jurisprudencial sistemática, en el sentido de que, sí es necesario que la acción esté encaminada contra el acto administrativo original; de lo contrario, no se satisfacen los presupuestos de viabilidad de las acciones contencioso administrativas.

Por tales motivos, esta Superioridad concluye que lo procedente es confirmar la Resolución de 8 de agosto de 2023, emitida por el Magistrado Sustanciador.

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, **CONFIRMAN** la Resolución de 8 de agosto de 2023, que **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Nicolas Vergara Marciaga, para que se declare nula, por ilegal, la NOTA N°2228-22-SGP de 07 de noviembre de 2022, emitida por la Secretaria General de la Universidad de Panamá.

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

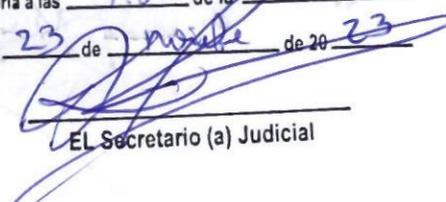
NOTIFIQUESE HOY 29 DE Noviembre

DE 20 23 A LAS 8:47 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3585 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 23 de marzo de 2023


EL Secretario (a) Judicial

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICASE HOY DE

DE 20 A LAS DE LA

A

FIRMA