

934



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Procuraduría de la Administración, sustentó ante el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, recurso de apelación contra la Resolución de 31 de agosto de 2023, visible a foja 108 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contenciosa administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 20-01-014-042 DE 21 de septiembre de 2020, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad de Autónoma de Chiriquí.

SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN

La Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 127 de 22 de enero de 2023, presenta recurso de apelación, visible a fojas 211 a 224 del expediente judicial, fundamentando lo siguiente:

“ ...

I. La demandante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley de 1943.

... ”

Respecto a todo lo antes citado, **este Despacho es del criterio que la demanda presentada por la parte actora se aparta de la naturaleza de las acciones de nulidad, puesto que su viabilidad, no sólo depende de no invocar o solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, que es solo una de las características de este tipo de demandas; sino, que el operador de justicia debe evaluar de manera íntegra y no individualizada, todas las características inherentes a la litis que se quiere instaurar.**

De la lectura del acto cuya legalidad se cuestiona, de las pretensiones de quien demanda, así como de los fundamentos de hecho a los que se hacen referencia en su libelo; debemos indicar que la herramienta procesal utilizada no resulta jurídicamente procedente en lo que respecta a la causa de pedir.

Lo indicado en el párrafo que antecede, encuentra su fundamento fáctico jurídico debido a que **nos encontramos claramente ante un acto**

administrativo que provoca efectos de carácter individual, es decir "inter partes", el cual, en tal caso, solo le otorgaría legitimidad para acudir a la Sala Tercera a cualquier persona natural o jurídica que estimara afectados sus derechos subjetivos por no haber sido tomada en cuenta por la Dirección General de Recursos Humanos de la UNACHI, para ocupar una posición de profesor eventual dentro de la casa de estudios; por consiguiente, el acto objeto de reparo no puede ser demandado a través de una acción contencioso administrativa de nulidad como lo ha propuesto el activador jurisdiccional, ya que, tal y como la doctrina y la jurisprudencia lo han desarrollado en numerosos pronunciamientos, este tipo de acciones están reservadas para analizar la legalidad de actos de contenido general con efectos erga omnes, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa.

...

Bajo la premisa anterior, **somos del criterio que la acción de nulidad en estudio, no es viable, toda vez que lo que se demanda no es un acto de carácter general o abstracto, sino que claramente, se advierte que el interés de quien demanda es que el Tribunal declare nulo, por ilegal, un acto que, tal como mencionamos en párrafos precedentes, solo pudiera afectar a un particular y no a la colectividad, es decir, con efectos "erga omnes"**

..."

Según los argumentos presentados por la parte actora, la Procuraduría de la Administración solicita que se revoque el auto impugnado y no se admita la demanda.

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, modificado por la Ley 33 de 1946, ni la

misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.

Observa este Tribunal, que, a través de la Resolución de 31 de agosto de 2023, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda acción que se interponga ante esta Jurisdicción.

Así las cosas, el Procurador de la Administración, fundamentó su recurso de apelación, señalando que la acción de nulidad, no es viable, toda vez que, lo que se demanda no es un acto de carácter general o abstracto, sino ante un acto administrativo de carácter individual.

En ese sentido, resulta conveniente examinar, en primer lugar, cuál es la pretensión que motiva la acción presentada, a fin de determinar si en efecto, la misma cumple o no los requisitos necesarios para ser admitida.

Dicho lo anterior, resulta necesario remitirnos al libelo de la demanda, específicamente, en el apartado correspondiente a denominado "LO QUE SE DEMANDA", en el que la parte actora solicita a la Sala que se hagan las siguientes declaraciones:

"Solicito que se declare nula por ilegal, la Resolución Número 20-01-014-042 de 21 de septiembre de 2020, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la UNACHI, mediante la cual, se le otorgó el nombramiento por Resolución al señor Juan Carlos Martínez Navarro, con cédula 4-703-419, como Profesor Especial Eventual, T.P. en la Universidad Autónoma de Chiriquí. ..."

Además, debemos destacar los hechos que fundamentan la demanda, que ocupa nuestra atención, la cual señala lo siguiente:

PRIMERO: La Universidad Autónoma de Chiriquí; establece en su Reglamento de Concurso de Banco de Datos, los requisitos para poder participar en tales concursos para así poder ser contratado como docente en la UNACHI.

SEGUNDO: Uno de los requisitos para ingresar; es que el aspirante a docente debe poseer maestría en la especialidad; de lo contrario no podrá ser elegible en su concurso de Banco de Datos y no podrá ser contratado en la UNACHI.

TERCERO: En el concurso de Banco de Datos Extraordinario, del Departamento de Fundamentos de la Comunicación, de la Facultad de Comunicación Social del año 2019, en el Centro Regional del CRUBA; participó el señor Juan Carlos Martínez, con cédula 4-703-419, pero no contaba con el requisito obligatorio de presentar el título de maestría en la especialidad; ya que en el Formulario-C, que se refleja en blanco la casilla o columna correspondiente a "Maestría".

CUARTO: La Universidad Autónoma de Chiriquí, no podía nombrar al docente Juan Carlos Martínez, porque no era idóneo para ser docente, según los

requerimientos establecidos en la UNACHI, por lo cual la Resolución Numero 20-01-014-042 de 21 de septiembre de 2020, no tuvo que ser emitida por la Dirección General de Recursos Humanos.
..."

En cuanto al tipo de acto administrativo que se impugna en la demanda de nulidad, cabe anotar, que la designación de un funcionario es un acto condición típico que no crea situaciones jurídicas individuales, sino que coloca a la persona dentro de una situación general ya existente, reglamentaria, impersonal y objetiva, como lo es el ejercicio de un poder legal por parte de un individuo investido con un cargo público con todos los deberes y derechos que implique el cargo, debido a que esta función ya existía desde el momento en que la ley hizo surgir el estatus jurídico en cuestión. Por tanto, aunque un acto condición puede, a su vez, afectar una situación jurídica particular y derechos subjetivos, no procede, en las demandas de nulidad, el restablecimiento de los mismos.

Luego de analizar las constancias procesales, quienes suscriben consideran que lo procedente es confirmar el acto recurrido. Este Tribunal Colegiado estima que el acto administrativo, que dicta la acción de personal en la cual se concede el nombramiento al profesor Juan Carlos Martínez, viene a ser un acto condición; toda vez que la acción de personal docente y posterior toma de posesión, coloca al profesor Juan Carlos Martínez, en una situación jurídica impersonal que redunda sobre la colectividad.

De acuerdo al jurista Libardo Rodríguez, en su obra *Derecho Administrativo, general y colombiano*, se entiende como actos-condición aquellos que atribuyen a un individuo una situación jurídica general u objetiva y que, por tanto, hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba. El letrado señala como claro ejemplo "*el nombramiento de un empleado público, por el cual, una vez cumplidos los requisitos de su posesión en el cargo, se ubica a la persona nombrada dentro de la situación general u objetiva propia de todos los empleados públicos.*"

Una vez se declara la nulidad del acto administrativo emitido con inobservancia de las formalidades, procedimientos y requisitos legales, lo que se persigue es el restablecimiento del orden legal, lo que implica que todo vuelve a su estado anterior, resultando que, el servidor público vuelve a la condición que ostentaba hasta antes de la emisión del acto anulado.

En este punto, consideramos oportuno destacar que, en un caso similar, a través de la Resolución de 22 de febrero de 2021, este Tribunal dejó claramente establecido su criterio respecto a la Naturaleza de los Actos Administrativos. Veamos:

"... surge la necesidad de desarrollar doctrinalmente lo concerniente a la Naturaleza de los Actos Administrativos, y como parte de ellos, el Acto Condición. En ese sentido, señala el distinguido jurista colombiano Libardo Rodríguez que existen distintos criterios que llevan a determinar la Naturaleza de los Actos dictados por las diferentes autoridades. Uno de estos es el *material*, planteado por León Duguít y la escuela de Burdeos.

De acuerdo con este criterio, los Actos y las funciones se clasifican según su naturaleza interna, en otras palabras, según el contenido del Acto en cuanto a su carácter, ya sea General o Individual.

Según este punto de vista, existen dos (2) clases de situaciones jurídicas: 1. Las situaciones jurídicas generales, impersonales, objetivas o estatutarias, cuyo contenido es igual para todos los individuos titulares de ellas; y 2. Las situaciones jurídicas individuales o subjetivas, cuyo contenido es fijado de forma individualizada, para una persona determinada, y varía de un titular a otro.

A su vez, esta teoría establece que en relación con las situaciones jurídicas anterior citadas, se presentan tres (3) clases de Actos jurídicos: a. Actos Regla, que crean, modifican o suprimen situaciones generales e impersonales; b. Actos Subjetivos, que crean, modifican o suprimen situaciones jurídicas individuales o subjetivas; y c. Actos Condición, que se ubica en un punto intermedio entre los dos anteriores, pues '*... hacen posible que un individuo determinado quede cobijado por una situación general que antes no lo alcanzaba*'.

Por su parte, el Doctor Gustavo Penagos, incluye en su obra El Acto Administrativo, un capítulo denominado El Acto Condición, donde desarrolla doctrinal y jurisprudencialmente todo lo concerniente a su formación, perfeccionamiento, aplicación, clasificación y efectos; y en ese contexto cita al profesor Enrique Sayagués Laso, quien se refiere al tema de la siguiente manera:

'Los actos-condición, es decir, los que tienen por objeto colocar a una persona en una situación jurídica general preexistente. La situación jurídica general existe desde antes y con prescindencia del acto-condición; pero éste la hace aplicable al interesado. La designación de los funcionarios públicos es un acto condición típico. El régimen legal y reglamentario que regula la función pública está ya creado unilateralmente por la administración; la designación solamente incorpora al interesado a la función pública, con lo cual automáticamente, aquel régimen lo comprende en todas sus partes.'

Sobre lo expuesto, contrario al punto de vista del recurrente, observa el Tribunal de Alzada que el Acto Administrativo impugnado si es un Acto susceptible de ser demandado mediante una Acción Contencioso Administrativa

de Nulidad, toda vez que nos encontramos ante un Acto Condición que ubica a (...) - persona determinada- en una situación general ya creada por una Ley o Reglamento.

A través del Resuelto de Personal N° 145-1 de 30 de abril de 2015, el Ministerio de Seguridad Pública, de manera unilateral, pero con el consentimiento de la servidora pública (...), invistió a la funcionaria de una condición distinta a la que tenía antes. Como consecuencia, se origina un cambio de 'status', por disposición legal o reglamentaria, que le otorga una serie de prerrogativas, derechos y deberes objetivamente creados por ley, y que por razón de estos trasciende a la colectividad.
(...)"

Así las cosas, considera el resto de los Magistrados de la Sala, que la demanda cumple con las exigencias de admisibilidad establecidas en la Ley 135 de 1943; y, en consecuencia, lo procedente es confirmar la decisión apelada.

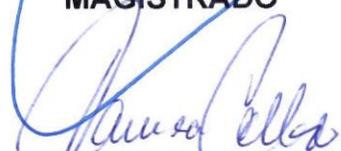
PARTE RESOLUTIVA

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 31 de agosto de 2023, emitida por el Magistrado Sustanciador, que **ADMITE** la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Osman Ledezma, actuando en nombre y representación de Jilma Esther Quiel, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 20-01-014-042 de 21 de septiembre de 2020, emitida por la Dirección General de Recursos Humanos de la Universidad de Autónoma de Chiriquí.

NOTIFÍQUESE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


LCDA. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 15 DE Noviembre 24

A LAS 8:37 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Firma]
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. 7063

en lugar visible de la Secretaría a las 13:00

de la tarde de hoy 13

de 9 de 20 07.

[Firma]

SECRETARIO,