

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1149

Panamá, 27 de octubre de 2020

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación
(Promoción y Sustentación).

El Licenciado Augusto Alfredo Berrocal Berrocal, actuando en nombre y representación de **Miriam Abrego Hoo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM 0572 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,
de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con lo establecido en los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la **Providencia de 4 de agosto de 2020**, visible a foja 27 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita al margen superior; solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la referida demanda, se sustenta en el hecho que la misma no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, puesto que, tal como se observa de las constancias del expediente judicial, **la acción ensayada por Miriam Abrego Hoo está prescrita.**

Conforme advierte este Despacho, la demanda contencioso administrativa de cuya admisión apelamos, está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la Resolución DM 0572 de 26 de noviembre de 2019, emitida por el **Ministerio de Ambiente**, por medio de la cual, la hoy demandante, **Miriam Abrego Hoo**, fue destituida del cargo que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la afectada interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el 8 de enero de 2020, el cual fue decidido a través de la Resolución DM 0066-2020 de 11 de febrero de 2020, expedida por el **Ministerio de Ambiente**, agotándose así la vía gubernativa. La actora se notificó del mencionado acto administrativo el **17 de febrero de 2020** (Cfr. fojas 25-26 del expediente judicial).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que si se toma como punto de partida para el cálculo del término de prescripción el **17 de febrero de 2020**, fecha en que **Miriam Abrego Hoo**, se notificó de la resolución que agota la vía gubernativa, resulta claro que a la fecha en que se presentó la demanda bajo estudio; es decir, el **21 de julio de 2020**, ya había prescrito el derecho de la afectada de recurrir ante la Sala Tercera mediante la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, situación que contradice lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que establece lo siguiente: "**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 causa la demanda**" (El destacado es nuestro) (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho, la ley contencioso administrativa utiliza el término de dos (2) meses, no utiliza el término de días, por lo que de acuerdo a lo que señalan los artículos 509 del Código Judicial y 34 e del Código Civil, aplicables al presente caso de manera supletoria, señalan que cuando se trata del término de días, sólo se tomaran los días hábiles, **pero cuando se trata de meses, se tomaran según el calendario, en forma corrida, de fecha a fecha de cada mes**, por tanto los días no hábiles, no interrumpen la prescripción, respectivamente, según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Las mencionadas normas establecen lo siguiente:

"Artículo 509. Los términos legales corren por ministerio de la Ley sin necesidad de que el Juez exprese su duración.

Los de días teniendo en cuenta únicamente los hábiles, y los de meses y años según el calendario pero cuando sea feriado o de fiesta nacional el último día del término, este se prolongará hasta el próximo día hábil.

..."

“Artículo 34 e. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o en las decisiones de los tribunales de justicia, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la medianoche del último día del plazo.

El primero y el último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiarse un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminarse el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses exceda al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.

Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa.”

Al respecto, este Despacho considera importante aclarar que si bien se infiere de lo dispuesto en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que a **partir del lunes 17 de febrero de 2020**, la actora contaba con dos (2) meses para interponer ante la Sala Tercera su demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; término que vencía el **viernes 17 de abril 2020**; no obstante, por motivo de la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus identificado como COVID-19, la Corte Suprema de Justicia, se vio en la necesidad de adoptar medidas preventivas establecidas en los Acuerdos 146 de 13 de marzo de 2020, 147 de 16 de marzo de 2020, 158 de 19 de marzo de 2020, 159 de 6 de abril de 2020, 161 de 30 de abril de 2020 y 163 de 5 de mayo de 2020, inclusive que contiene la suspensiones de los términos judiciales en todos los distritos judiciales del país a partir del 16 de marzo de 2020.

En esa línea de pensamientos, es importante mencionar que mediante el Acuerdo 168 de 14 de mayo de 2020, la Corte Suprema de Justicia prorrogó la suspensión de los términos judiciales hasta el domingo 7 de junio de 2020, en ese mismo sentido, **también reanudó la atención al público partir del 1 de junio de 2020**, dejando consignado en dicho acuerdo que a partir de la fecha se podrán consultar expedientes, **presentar escritos, nuevas demandas**, solicitar y sacar copias, y lo que considere necesario para el mejor proveer del proceso.

Sin embargo, mediante el Acuerdo 186 de 8 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acordó nuevamente suspender los términos judiciales, **a partir del lunes 8 hasta el domingo 21 de junio de 2020**, sólo en el Primer, Segundo y Tercer Circuito Judicial del Primer Distrito Judicial de Panamá (distritos municipales de Panamá, San Miguelito, Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos).

En ese mismo sentido, la Corporación de Justicia, Pleno, también dispuso que se estimarán válidas las actuaciones y gestiones realizadas durante el 8 de junio de 2020, y además estableció lo siguiente: "*...un horario de atención a los usuarios del Órgano Judicial, sólo en el Primero, Segundo y Tercer Circuito Judicial del Primer Distrito Judicial de Panamá (distritos municipales de Panamá, San Miguelito, Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos) a partir del día de hoy, iniciando a las 8:00 a.m. a 12:00 m. y de 1:00 p.m. a 3:00 p.m., para consulta de expedientes, presentación de escritos, nuevas demandas, solicitar y sacar copias, y lo que se considere necesario para el mejor proveer del proceso.*" (El destacado y subrayado es nuestro).

Podemos concluir entonces que, la recurrente contaba con un término calendario de dos (2) meses a partir de la notificación del último acto que agotaba la vía gubernativa; es decir, la Resolución DM 0572 de 26 de noviembre de 2019, expedida por el Ministerio de Ambiente, lo cual se efectuó el 17 de febrero de 2020, de ahí que debió presentar la demanda el viernes 17 de julio de 2020, plazo en que no había suspensión de los términos judiciales y además los usuarios y abogados podían concurrir al Órgano Judicial para consulta de expedientes, presentación de escritos, nuevas demandas, solicitar y sacar copias, y lo que se consideraran necesario para el mejor proveer de los procesos; no obstante, el apoderado judicial de Miriam Abrego Hoo, compareció a la Secretaría de la Sala Tercera para presentar el libelo el 21 de julio de 2020, posterior al término que contempla el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con los artículos 509 del Código Judicial y 34e del Código Civil, por lo que se infiere que al ser presentada en ese día dentro del mes de julio, la acción fue interpuesta de manera extemporánea (Cfr. fojas 2 y 19 del expediente judicial).

En este sentido, se ha pronunciado esa Alta Corporación de Justicia, específicamente en el Auto de 7 de noviembre de 2007, que expresa lo siguiente:

“ ...

El fundamento de la alzada interpuesta por el representante del Ministerio Público consiste en que la parte actora omitió adjuntar copia autenticada del acto impugnado con la constancia de su notificación, tal como lo exige el artículo 44 de la Ley 135 de 1943. No obstante, de considerarse el 30 de junio de 2006 como la fecha en que se notificó el acto impugnado, **la demanda es extemporánea porque se presentó un (1) días después de haber transcurrido los dos (2) meses que establece el artículo 42-B ibídem (fs. 115-123).**

Por su parte, manifiesta el apoderado judicial del señor GARCÍA CORREA que si bien es cierto la Ley 135 de 1943 exige que se acompañe la demanda contenciosa de copia autenticada del acto acusado con la constancia de su notificación, la norma también contempla que puede ser con constancia de su ejecución. En este sentido, sostiene que el documento legible a foja 33 del expediente contencioso comprueba que para el 30 de junio de 2006 se ejecutó el acto de destitución de quien presidía la Defensoría del Pueblo, toda vez que para esa fecha la licenciada Mónica Pérez tomó posesión de cargo de Defensora del Pueblo hasta tanto se realizara el nuevo nombramiento del titular.

Adiciona, que **la demanda fue interpuesta en tiempo oportuno porque el término empieza a correr al día siguiente de notificado el acto administrativo que se demanda, a tenor de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Consecuentemente, asevera el apoderado judicial del señor García CORREA que tenía los meses de julio y agosto completos para presentar la demanda en tiempo oportuno.**

...

A fin de resolver el fondo de la controversia planteada en el presente recurso de apelación, el resto de los Magistrados proceden a hacer las siguientes consideraciones.

...

Ahora bien, sostiene el licenciado Molino Mola que el acto de destitución le fue notificado a su representado, el día 30 de junio de 2006, a través de la promulgación en la Gaceta Oficial de la Resolución N° 53 de 29 de junio de 2006. No obstante, el Procurador de la Administración cuestiona el valor probatorio de dicha Gaceta Oficial porque no fue presentada debidamente autenticada.

Expuesto lo anterior..., por tanto, el acto o hecho que causa la presente demanda contenciosa administrativa, se ejecutó sin lugar a dudas, el día 30 de junio de 2006.

Dilucidada la fecha en que se ejecutó o publicó el acto de destitución de LIBORIO CORREA GARCÍA, resulta oportuno mencionar que de conformidad con el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, la acción encaminada a obtener la reparación de derechos subjetivos *prescribe al*

cabo de dos (2) meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o realizado el hecho u operación administrativa que causa la demanda.

Cabe precisar que la Ley Contenciosa fija un término de meses para interponer *una acción de plena jurisdicción* como la presentada, sin embargo, el artículo 67 de la Ley 38 de 2000, se limita a regular el término de días y horas dentro de un proceso administrativo, es decir, en la vía gubernativa, ya sea para la interposición de los respectivos recursos de reconsideración, apelación o revisión, entre otros. En consecuencia, la disposición de la Ley de procedimiento administrativo -artículo 67- no resulta aplicable a la controversia en estudio.

El término de meses a que se refiere específicamente la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo regula el Código Judicial y Civil, en sus artículos 509 y 34-E, respectivamente, según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Las mencionadas normas dicen así:

'Artículo 509. Los términos legales corren por ministerio de la Ley sin necesidad de que el Juez exprese su duración.

Los de días teniendo en cuenta únicamente los hábiles, y los de meses y años según el calendario...

Artículo 34-E. Todos los plazos de días, meses o años de que haga mención en las leyes o decretos del Poder Ejecutivo, o en las decisiones de los Tribunales de Justicia, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo.

El primero y el último día del plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 ó 31 días,...

De las normas citadas se desprende en forma diáfana que si la notificación de la Resolución N° 53 de 29 de junio de 2006 se hizo el 30 de junio de 2006, los dos (2) meses para interponer la acción contenciosa concluían el día 30 de agosto de 2006. Sin embargo, la presente demanda se presentó, el día 31 de junio de 2006, es decir, cuando habían transcurrido los dos (2) meses de que trata el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943.

Con relación a la jurisprudencia que ha emitida la Sala, en circunstancias similares a las que nos ocupa, o sea en las que se cuestiona la presentación oportuna de una demanda de plena jurisdicción por razones del transcurso del término de dos (2) meses, podemos mencionar la siguiente:

Auto de 20 de marzo de 1997

'...

A juicio de la Magistrada Sustanciadora esta demanda no debe admitirse porque cuando fue presentada, la acción había prescrito, por

haberse vencido el término de dos meses que el artículo 27 de la Ley 33 de 1946 establece al respecto.

El artículo 34e del Código Civil preceptúa que en los términos de meses, el primero y el último día deberán tener un mismo número en los respectivos meses y que, por consiguiente, el término de meses podrá ser de 28, 29, 30 o 31 días.

En el presente caso, el demandante se notificó personalmente el 19 de diciembre de 1996 del acto que agotó la vía gubernativa (Resolución N° 50-96 dictada el 26 de noviembre de 1996 por la Junta Directiva del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales), e interpuso la demanda ante la Sala el 20 de febrero de 1997, es decir, al día siguiente de haber precluido el aludido término de prescripción de la acción.

Como la prescripción extingue la acción, la Sala no puede pronunciarse sobre la pretensión y la demanda no debe admitirse de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, representada por la Magistrada que suscribe, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Natividad Quirós en representación de JAVIER D. AMAYA, para que se declare nula, por ilegal, la Acción de Personal N° 01563 dictada el 30 de septiembre de 1996 por el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Alcantarillados Nacionales'.

Auto de 22 de julio de 1998

...

El resto de los Magistrados de la Sala Tercera coinciden con la opinión de la Magistrada Sustanciadora y señalamos al apoderado judicial lo siguiente:

1-El artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, señala que '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 causa la demanda.' (El subrayado es nuestro).

2-Como se puede observar la ley contencioso administrativa utiliza el término de dos meses, no utiliza el término de días, por lo que de acuerdo a lo que señalan los artículos 499 del Código Judicial y 34e del Código Civil, a los cuales acudimos de manera supletoria, y que transcribimos más adelante, cuando se trata del término días solo se tomaran los días hábiles, pero cuando se trata de meses, se tomaran según el calendario, en forma corrida, de fecha a fecha de cada mes, en forma corrida, por tanto los días no hábiles, no interrumpen la prescripción.

Por consiguiente, si la resolución No. 01-98 JD, que agota la vía gubernativa fue expedida el día 5 de enero de 1998, el término de dos meses a que alude la ley contenciosa, vencieron el día 5 de marzo de 1998.

Artículo 499 del Código Judicial:

Los términos legales corren por ministerio de la ley sin necesidad de que el juez exprese su duración.

Los de días teniendo en cuenta únicamente los hábiles, y los de meses y años según el calendario pero cuando sea feriado o de fiesta nacional el último día del término, este se prolongará hasta el próximo hábil.

Artículo 34e del Código Civil:

Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o en las decisiones de los tribunales de justicia, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la medianoche del último día del plazo.

El primero y el último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos.

... (Resalta La Sala).

Dirimidas las circunstancias del caso, concluimos que la demanda en estudio, se presentó extemporáneamente, por lo que el Tribunal de Apelación procede a revocar la Resolución objeto de alzada.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, REVOCA el Auto de 21 de junio de 2007, y NO ADMITE..." (El destacado es de la Procuraduría de la Administración).

En atención a las consideraciones antes expuestas, cobra relevancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 50. 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" (El resaltado es nuestro).

Tal como se desprende del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo dispone.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción

Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

Sobre la base del criterio antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946 y, que en consecuencia, **se revoque la Providencia de 4 de agosto de 2020**, visible a foja 27 del expediente judicial, que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General