

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 642

Panamá, 18 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso  
administrativo de  
plena jurisdicción.**

**Recurso de apelación.  
Promoción y sustentación.**

El licenciado Carlos Augusto Villalaz Barrios, actuando en nombre y representación de **José María Redondo Cedeño**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el auto de corrección 349-2012 de 25 de junio de 2012, dictado por el **Tribunal de Cuentas**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia de 5 de septiembre de 2012, visible a foja 167 del expediente, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración en lo que corresponde a la mencionada providencia, radica en el hecho que la acción ensayada por la recurrente es contraria a lo que señala el artículo 43a de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 29 de la ley 33 de 1946, debido a que consiste en una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, cuya finalidad no es otra que lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo lesionado; sin embargo, puede advertirse que la resolución objeto del proceso no está dirigida en contra del hoy demandante, José María Redondo Cedeño, motivo por el cual

resulta claro que éste no podía utilizar ese mecanismo para pretender lograr un pronunciamiento de ese Tribunal.

En el proceso bajo examen se observa que mediante la resolución final 36-2003 de 14 de octubre de 2003, la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial declaró a José María Redondo Cedeño responsable patrimonialmente, en forma principal y solidaria, por la lesión patrimonial causada en perjuicio del Estado por la suma de B/.690,431.70, más los intereses que se generaran hasta el completo pago de la obligación (Cfr. fojas 79 a 121 del expediente judicial).

Ante la inconformidad del interesado, éste interpuso un recurso de reconsideración en contra de la resolución descrita en el párrafo anterior, el cual fue negado mediante la resolución DRP 293-2006 de 28 de junio de 2006 (Cfr. fojas 122 a 131 del expediente judicial).

Los actos administrativos antes indicados fueron motivo de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el apoderado judicial de José María Redondo Cedeño, que dio origen a un proceso que fue conocido por esa Sala y decidido mediante la sentencia de 28 de diciembre de 2009, en la cual se declaró que no es ilegal la resolución final 36-2003 de 14 de octubre de 2003, emitida por la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial (Cfr. fojas 132 a 147 del expediente judicial).

Dentro de ese mismo proceso judicial, al abogado de José María Redondo Cedeño presentó una excepción de prescripción de la acción, con la finalidad que ese Tribunal declarara la extinción de la acción penal (Cfr. fojas 160 a 165 del expediente judicial).

En atención a la interposición de la mencionada excepción, esa Sala emitió la resolución de 30 de diciembre de 2011, en la que decidió declarar parcialmente probada la excepción de prescripción de la acción de cuentas que, en su momento, ejerció la antigua Dirección de Responsabilidad Patrimonial en contra

José María Redondo Cedeño, únicamente en lo que correspondía al pago de la suma B/.232,269.60. Por este motivo, se ordenó la devolución del expediente al Tribunal de Cuentas para la tramitación del cobro del saldo no prescrito, el cual debía desglosarse de lo indicado en el artículo primero de la resolución final 36-2003 de 14 de octubre de 2003 e incluir los intereses que se generen hasta su cancelación total (Cfr. fojas 160 a 165 del expediente judicial).

De acuerdo con la orden emitida por esa Sala, el Tribunal de Cuentas expidió la resolución de 9 de marzo de 2012, que modificó la parte resolutive de la resolución final 36-2003 de 14 de octubre de 2003, particularmente el numeral primero, que dice:

**“Primero: DECLARAR al ciudadano José María Redondo Cedeño,... responsable patrimonialmente, en forma principal y solidaria, por lesión patrimonial causada en perjuicio del Estado por la suma de... (B/.223,815.68), más el interés causado a la fecha, el cual asciende a la suma de... (B/.234,346.42), para un total de... (B/.458,162.10), más los intereses que se generen hasta el completo pago de la obligación; que constituye la suma de los treinta (30) cheques investigados en los expedientes T-49, T-50 y T-138.”**

Dicha resolución le fue notificada a José María Redondo Cedeño mediante el edicto 141, fijado el 29 de marzo de 2012, por el término de 2 días hábiles.

Posteriormente, el Tribunal de Cuentas expidió el auto 349-2012 corrección de 25 de junio de 2012, objeto de la demanda en estudio, en el que se decidió modificar la parte resolutive de la resolución final 36-2003 de 14 de octubre de 2003, en los numerales segundo, tercero y cuarto en los que se declara responsables patrimonialmente, en forma principal y solidaria, a Antonio Villarreal Solís, Aureliano Gómez Bustamante y a Osvaldo Ayala Cedeño, únicamente en lo correspondiente a la cuantía de la lesión patrimonial que se le atribuye a cada uno de ellos (Cfr. fojas 19 a 25 del expediente judicial).

El hoy demandante no fue mencionado en el auto 349-2012 corrección de 25 de junio de 2012, objeto de la presente acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, por lo que se colige que dicha resolución no le lesionó ningún derecho subjetivo, requisito indispensable para poder ensayar este tipo de acciones judiciales.

Si otro fuera el criterio de esa Sala, este Despacho también debe indicar, que el hoy demandante no ha acreditado el agotamiento de la vía gubernativa, el cual es un presupuesto necesario para la admisibilidad de las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción, conforme lo establecen el artículo 42 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la ley 33 de 1946, y el artículo 200 de la ley 38 de 2000, cuyos textos expresan lo siguiente:

**“Artículo 42:** Para ocurrir en demanda ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa...”.

**“Artículo 200.** Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. 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 contencioso-administrativa;

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, éstos hayan sido resueltos.”

En el proceso bajo examen, no se observa que el acto administrativo acusado haya sido impugnado por José María Redondo Cedeño por medio de un recurso de reconsideración, tal como lo hizo en la ocasión anterior como paso

previo para ir a la Sala, por lo que no puede considerarse que él haya agotado la vía gubernativa; no obstante y con el simple propósito de justificar su omisión, su apoderado judicial arguye que ello no era necesario puesto que el acto administrativo acusado fue emitido por la máxima autoridad del Tribunal de Cuentas, opinión a la que nos oponemos, ya que en reiterada jurisprudencia ese Tribunal ha insistido que debe cumplirse con ese presupuesto procesal (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Por resultar aplicable al negocio en estudio, estimamos conveniente traer a colación lo señalado por ese Tribunal en fallo de 16 de marzo de 2011, el cual en su parte medular dice así:

“En ese sentido conviene precisarse que para ocurrir ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, debe haberse cumplido previamente con el requisito del agotamiento de la vía gubernativa, pues así lo exige el artículo 42 de la Ley 135 de 1943.

Sobre el particular, 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, de conformidad con lo preceptuado en el mencionado artículo 42 de la Ley 135 de 1943 y los artículos 166 y 200 de la Ley 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo general, los medios de impugnación que dan por concluida la vía gubernativa, son los recursos de reconsideración y apelación.

De lo anterior se desprende que se entiende 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 apropiado y que admite dichos recursos, identificándolos claramente, de manera que se le permita a la administración revisar sus propios actos de forma clara y pormenorizada y corregirlos, de ser el caso.

En ese orden de ideas, esta Superioridad aprecia que la Administración no resolvió el fondo del recurso de apelación presentado, sino que la decisión de desestimar por improcedente el recurso lo fue por requisitos de forma, de manera que ante esta situación hemos llegado a la convicción que la vía gubernativa no fue ejercitada de manera adecuada o idónea.

Ya esta Sala ha tenido oportunidad de pronunciarse en ese sentido, en fallos como los de fecha 13 de mayo de 2004, 19 de mayo de 2006, 11 de junio de 2007, indicándose en el primero de ellos que:

'Al respeto, esta Superioridad ha expresado en ocasiones anteriores que para que se entienda agotada la vía gubernativa los recursos administrativos procedentes deben ser promovidos y sustentados oportunamente y que la presentación defectuosa de dichos recursos, es equivalente a la no presentación de los mismos, puesto que no interrumpe el termino de prescripción de las acciones en su contra'.

En virtud de lo anterior, se ha comprobado que el recurso de apelación fue presentado de manera defectuosa, lo cual trae como consecuencia que la vía gubernativa no se agotó de manera adecuada, por lo que siendo así las cosas esta Colegiatura procederá a declarar no viable la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción ensayada en este proceso. (Lo subrayado es nuestro).

Finalmente, debemos observar que, conforme lo ha sostenido esa alta Corporación de Justicia a través de diversos fallos, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, en el sentido de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece, por lo que no puede interpretarse que dicha tutela dé lugar a un acceso desmedido a la justicia (Cfr. auto de 23 de junio de 2010).

Sobre la base de las consideraciones antes expuestas, este Despacho respetuosamente solicita que se REVOQUE la providencia de 5 de septiembre de

2012, y en su lugar, NO SE ADMITA la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Carlos Augusto Villalaz Barrios, actuando en nombre y representación de José María Redondo Cedeño, por medio de la cual solicita que se declare nulo, por ilegal, el auto de corrección 349-2012 de 25 de junio de 2012, dictado por el Tribunal de Cuentas, y se hagan otras declaraciones.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 506-12