

**Entrada N° 5873-2021**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, INTERPUESTA POR EL DOCTOR TEÓFANES LÓPEZ ÁVILA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 506 DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIÓN, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

En grado de apelación conoce la Sala Tercera de la Corte Suprema, de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por el Doctor Teófanés López Ávila, actuando en nombre y representación del señor **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 89 de 13 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, su acto confirmatorio, y para que se dicten otras declaraciones.

**I. RECURSO DE APELACIÓN**

Al correrle traslado de la Acción promovida, el Procurador de la Administración, en tiempo oportuno, anunció y sustentó Recurso de Apelación contra la Providencia de seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021), que admitió la Acción de Plena Jurisdicción ensayada, actuación que dejó consignada en la Vista N° 936 de nueve (9) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Al respecto, el representante del Ministerio Público fundamentó su oposición a dicha admisión aduciendo que la Demanda en estudio no cumple a satisfacción con el numeral 42b de la Ley 135 del 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, norma que en su contenido señala lo siguiente:

**“Artículo 42b.** 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 representante del Ministerio Público sustenta su disconformidad con la precitada admisión alegando que la acción ensayada por el actor está prescrita. (Cfr. foja 25 del Expediente Judicial)

Sobre el particular, sostiene el Procurador de la Administración que “...el interesado interpuso el correspondiente recurso de reconsideración el día **7 de octubre de 2020**, el cual fue decidido a través de la **Resolución DM-266-2020 de 17 de noviembre de 2020**, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, agotándose así la vía gubernativa. Según las constancias procesales, dicha resolución le fue notificada personalmente a **Jorge Rafael Ariel Fernández, el 20 de noviembre de 2020**.”. (Cfr. foja 53 del Expediente Judicial)

En ese orden de ideas, continúa señalando el Procurador de la Administración que “... si se toma como punto de partida para el cálculo del término de prescripción el **20 de noviembre de 2020**, fecha en que el recurrente se notificó del acto administrativo que agotó la vía gubernativa, resulta claro que a la fecha en que se presentó la demanda bajo estudio; es decir, **el 25 de enero de 2021, ya había prescrito el derecho del actor de recurrir ante la Sala Tercera mediante la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción...**”. (Cfr. foja 53 del Expediente Judicial)

Además, manifiesta que el libelo fue presentado ante la Secretaría de la Sala Tercera **el 25 de enero de 2021**; es decir, dos (2) meses y cinco días después que el actor el día **20 de noviembre de 2020**, se notificó de la Resolución DM-266-2020 de 17 de noviembre de 2020, a través del cual el **Ministerio de Trabajo y**

**Desarrollo Laboral**, resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto por Jorge Rafael Ariel Fernández, de lo que se infiere que la acción fue interpuesta de manera extemporánea. (Cfr. fojas 53 a 54 del Expediente Judicial)

En base a las anteriores consideraciones, el Procurador de la Administración, solicitó al resto de la Sala Tercera, que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, revoque la Providencia de seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021), que admitió la Acción en referencia, y en su lugar, no se admita la misma. (Cfr. foja 58 del Expediente Judicial)

## **II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN**

Por su parte, el Doctor Teófanos López Ávila, actuando en nombre y representación del señor **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, presentó Escrito de Oposición respecto al Recurso de Apelación interpuesto por el Procurador de la Administración, sosteniendo que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, decretó la suspensión de los términos judiciales desde el lunes cuatro (4) de enero de dos mil veintiuno (2021), hasta el miércoles trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), razón por la cual las personas no podían gestionar libremente bajo un libre tránsito, pues la circulación por estos días estaba prohibida por el Estado, por lo que las alegaciones del Representante del Ministerio Público no son concordantes con la realidad de las circunstancias acaecidas, razón por la cual debe ser considerada como una situación de excepcionalidad por Caso Fortuito. (Cfr. fojas 60 a 62 del Expediente Judicial).

## **III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA**

Una vez analizados los argumentos vertidos por la parte actora y la oposición presentada por la Procuraduría de la Administración, este Tribunal de Apelación procede a resolver la Alzada basados en las siguientes consideraciones.

Debido al Estado de Emergencia Nacional decretado por el Órgano Ejecutivo,

en razón de la Pandemia declarada por causa de la enfermedad infecciosa COVID-19, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decretó, en Sala de Acuerdos, la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional, sin que ello implicara el cierre de los Despachos Judiciales. Decisión ésta que fue prorrogada y modificada a través de Acuerdos posteriores.

Como hemos indicado previamente, y debido a la clara ausencia en nuestro ordenamiento patrio, de una norma que establezca el estado jurídico de los términos de prescripción de acciones ante la suspensión de los términos judiciales, se ha generado incertidumbre en cuanto a la interrupción del término de prescripción en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, específicamente, en lo referente al contenido del artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, donde se establece que la Acción encaminada a obtener una reparación por lesión de Derechos Subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos (2) meses, así como en lo que corresponde al artículo 1706 del Código Civil, que estipula que la Acción para reclamar indemnización por los daños y perjuicios derivados de la culpa o la negligencia, prescribe en el término de un (1) año.

Frente a la circunstancia antes descrita, este Tribunal de Apelación es del criterio que, a pesar de la complicada situación sanitaria originada por la pandemia declarada por el COVID-19, es deber primordial del servidor judicial, garantizar el acceso a la Justicia y, en ese sentido, atendiendo al Principio de Buena Fe como elemento de convicción, lo coherente, frente a una realidad humana y jurídica imprevista, es procurar no limitar el Derecho a accionar ante estos estratos judiciales, lo que nos lleva a discurrir que, de manera simultánea, se ocasionó la suspensión de los términos judiciales del cuatro (4) de enero al trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), y de los términos legales para ocurrir en Demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Tal como puede desprenderse, al ponderar que la finalidad de la suspensión de los términos tuvo como norte la preservación de la salud de los usuarios y

funcionarios del sistema judicial, siendo esta una medida de mitigación ante la crisis sanitaria, no es dable tomar en cuenta el espacio de tiempo antes señalado para computar la prescripción de la Acción.

Desde una perspectiva más general en cuanto a la prescripción de los términos ante la realidad actual Emergencia Sanitaria Nacional, resulta oportuno destacar lo que la Sala Tercera, en calidad de Tribunal de Apelación, dictaminó en casos similares. Veamos:

“... tal como lo señaló el Magistrado Sustanciador, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la emergencia sanitaria causada por la enfermedad infecciosa del Coronavirus COVID-19, emitió una serie de acuerdos, a través de los cuales ordenó la suspensión de los términos judiciales, en el Primer Distrito Judicial, **desde el lunes 16 de marzo hasta el domingo 21 de junio de 2020.**

(...)

Ciertamente, hasta la fecha, no existe en nuestro ordenamiento jurídico norma legal alguna que señale que la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a partir del lunes 16 de marzo de 2020 hasta el domingo 21 de junio de 2020, lleve aparejada la suspensión de los términos de prescripción de acciones, como la que ocupa nuestra atención.

No obstante, este Tribunal de Segunda Instancia investigando cómo ha sido abordado este dilema en el Derecho Comparado, observa que Colombia, frente al vacío legislativo y la incertidumbre e inseguridad jurídica que la situación generaba para los jueces y las partes, en cuanto a la promoción de sus derechos y acciones, así como el cómputo de los términos de prescripción y caducidad, incorporó a su ordenamiento jurídico, normativa que establece que la suspensión de los términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura determina la suspensión de los términos de prescripción y caducidad, (...).

En efecto, se trata del Decreto Legislativo N°564 de 15 de abril de 2020, mediante el cual se ordena la suspensión de los términos de prescripción y caducidad para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante los tribunales de justicia y arbitrales, independientemente que dichos plazos sean de días, meses o años, durante el período que dure la suspensión de los términos judiciales...

(...)

Visto lo anterior, y tomando en consideración que en nuestro país, las medidas de restricción de movilidad de las personas adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus COVID-19 afectó el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a las partes y a los jueces, este Tribunal de Segunda Instancia, **en aras de garantizar de manera real y efectiva el derecho fundamental de acceso a la justicia**, consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en las 100 Reglas de Brasilia, y en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, que establece la responsabilidad del Estado Panameño, en materia jurisdiccional, a través de las autoridades y los órganos competentes, se asegurar la efectividad de los derechos y los deberes individuales y sociales, así como cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, **es del criterio que durante el período comprendido entre el lunes 16 de marzo de 2020 y el domingo 21 de junio de ese mismo año, cuando los**

**términos judiciales estuvieron suspendidos, los términos legales para instaurar acciones contencioso administrativas, también estuvieron suspendidos.**

Lo anterior, evidentemente implica que **dicho lapso no deberá contabilizarse para efectos de establecer si la demanda contencioso administrativa presentada se encuentra o no prescrita.** Es decir, que todo término legal de meses o años fijados por ley para interponer acciones contencioso-administrativas, que empezó a correr antes de haberse decretado la suspensión de los términos judiciales, **se detuvo desde el lunes 16 de marzo hasta el domingo 21 de junio de 2020**, y se reanudó nuevamente el lunes 22 de junio de 2020.

En el supuesto de término de años, lo indicado en el párrafo anterior se entiende para las acciones cuya prescripción hubiese ocurrido en el período en que estuvo vigente la suspensión de términos judiciales.

Este criterio va encaminado a garantizar el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de todos los administrados que estimen se les han vulnerado sus derechos...

(...)

Quienes suscriben comparten el criterio que adoptar una postura distinta a la expuesta, sería tanto como desconocer el derecho de acceso a la justicia en medio de una emergencia sanitaria inédita, que indiscutiblemente ha alterado el curso normal de nuestras vidas. Igualmente, ello supondría faltar a la confianza legítima que los usuarios de este Órgano del Estado depositan en esta jurisdicción, al considerar que la suspensión de los términos judiciales implicaba la suspensión de los reducidos términos de prescripción que la ley establece para instaurar demandas ante este Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Aunado a lo anterior, este Tribunal de Segunda Instancia estima que emitir un criterio distinto, significaría que el Pleno de la Sala Tercera exigiese a todos los administrados, cuyo término legal de prescripción para la interposición de demandas de plena jurisdicción venció en medio de la suspensión de los términos judiciales, que recurrieran al Tribunal de lo Contencioso el mismo día, es decir, el lunes 22 de junio de 2020, **siendo ello contraproducente con el distanciamiento social y las medidas de restricción de movilidad de las personas, en atención al sexo y el número de cédula o pasaporte, que imperaban para esa fecha.**"<sup>1</sup>

Con base a los antecedentes expuestos, advierte esta Judicatura que el señor **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, pretende obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto de Personal No. 89 de 13 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante la cual se dejó sin efecto su nombramiento en el cargo que ocupaba como Secretario Judicial de la Junta de Conciliación y Decisión en dicha Entidad. (Cfr. foja 17 a 18 del Expediente Judicial)

---

<sup>1</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Resolución de tres (3) de febrero de 2021 y Resolución de cuatro (4) de febrero de 2021.

En ese orden de ideas, consta que contra dicha decisión la accionante interpuso un Recurso de Reconsideración, que fue resuelto por medio de la Resolución No. DM-266-2020 de 17 de noviembre de 2020, que le fue notificada el **veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)**, fecha en la que se configuró el agotamiento de la vía gubernativa. (Cfr. fojas 19 a 22 del Expediente Judicial)

Ante este escenario, la parte actora conforme a lo establecido en la Ley, contaba con dos (2) meses para presentar ante esta Instancia Jurisdiccional su Acción Contencioso Administrativa; sin embargo, como quiera que la recurrente compareció el día lunes **veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021)**, tomando en cuenta las consideraciones desarrolladas en párrafos que preceden, respecto a la suspensión y reanudación de los términos judiciales por la situación de emergencia acaecida por el COVID-19, estima este Tribunal de Alzada que la Demanda promovida por el señor **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, fue promovida en tiempo oportuno. (Cfr. fojas 1 a 16 del Expediente Judicial)

Esto es así, ya que como quiera que su periodo para recurrir precluía el miércoles veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021); no obstante, a partir del cuatro (4) al trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), se encontraba vigente la suspensión de los términos judiciales; es decir, que el cómputo para comparecer a esta Sede Jurisdiccional se reanudó a partir del catorce (14) de enero de dos mil veintiuno (2021), por consiguiente, deben ser contabilizados ocho (8) días hábiles a partir de la fecha, los cuales se cumplen el veinticinco (25) de enero de dos mil veintiuno (2021), por lo que en aras de garantizarle al activador judicial su derecho de acceso a la Justicia, es deber de esta Corporación **reconocerle los días restantes que le correspondían.**

En conclusión, esta Superioridad considera que el recurrente ha cumplido con lo dispuesto en el numeral 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, puesto que compareció al Tribunal dentro del lapso de días que le asistía

para para entablar su Demanda; por lo que lo consecuente es confirmar la admisión de la Resolución impugnada.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **CONFIRMA** el Auto de seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021), el cual ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Doctor Teófanés López Ávila, actuando en nombre y representación del señor **JORGE RAFAEL ARIEL FERNÁNDEZ C.**, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 89 de 13 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, su acto confirmatorio, y para que se dicten otras declaraciones.

**NOTIFÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**