

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1795

Panamá, 2 de octubre de 2023

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

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

Expediente: 788112023

El Licenciado Henry J. Wirth, actuando en nombre y representación de **Jose Luis Umaña Gaitán**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Número 052-2021-D.G. de 26 de enero de 2021, emitida por la **Caja de Seguro Social**, sus actos confirmatorios, y para 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 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Resolución de uno (1) de agosto de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 34 del expediente judicial, 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 demanda interpuesta por el licenciado Henry J. Wirth, actuando en nombre y representación de **Jose Luis Umaña Gaitán**, consiste en declarar la nulidad por ilegal, de los actos emitidos por la **Caja de Seguro Social**, en atención a su desvinculación dentro de dicha entidad; sin embargo, ante el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad por parte del actor, esta Procuraduría de la Administración fundamenta su apelación en lo siguiente:

1. El demandante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Este Despacho observa que en el libelo de la demanda interpuesta, no se observan la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto la violación, por lo que esta

Procuraduría debe advertir que la respectiva demanda contenciosa administrativa, adolece de requisitos formales para su admisión.

En ese sentido, es pertinente enfatizar que el concepto de violación es el marco en el que se ubicará el Juez para efectuar la confrontación de legalidad del ordenamiento jurídico vigente que se considere violado respecto al acto demandado, lo que implica que el Tribunal emplee una técnica especial que requiere, por parte del demandante, cumplir estrictamente con las formalidades para su admisión, puesto que, el actor no puntualiza las normas que consideras infringidas, siendo este un requisito indispensable para las demandas de plena jurisdicción. Sobre el particular, no basta solo con citar los artículos, sino que con toda precisión le corresponde al actor explicar el sentido y alcance de la violación, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa, ya que ni siquiera cita las disposiciones infringidas, ni desarrolla el concepto de violación.

Bajo ese concepto, el accionante deja en evidencia, que con la presente acción no cumple a cabalidad 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 43. *Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:*

1...;

2...;

3...;

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

Sobre este apartado resulta pertinente destacar que, su finalidad consiste en que quien demande enuncie las normas y reproduzca sus textos, con la finalidad de sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada, el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico-jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.

En ese mismo orden de ideas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, mediante la sentencia de dieciocho (18) de enero de dos mil (2000) señaló lo siguiente:

“Un examen del libelo de la demanda presentada por la parte actora demuestra que en efecto omitió la transcripción literal de las disposiciones que estima

infringidas y además, sólo señalo que las violaciones se produjeron en forma directa.

*A este respecto, la Sala ha sido consistente al manifestar que el requisito contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, que exige la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación de las mismas, comprende la transcripción literal de dichas disposiciones legales y el señalamiento de los motivos de ilegalidad entre los cuales se encuentra la infracción literal de los preceptos legales, que a su vez puede **ser de forma directa: por comisión, por omisión o falta de aplicación, por interpretación errónea y finalmente, por indebida aplicación de la ley** " (Lo resaltado es del texto citado) (Lo subrayado es nuestro)*

Al revisar el libelo de demanda del apoderado judicial de la parte actora, no se observa que dentro del mismo se señalen las normas que han sido violadas ni los motivos de ilegalidad, omitiéndose además, indicar si la violación es directa por comisión, omisión o falta de aplicación, por interpretación errónea y por indebida aplicación de la ley, lo que dificulta la posibilidad que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia entre a analizar la manera en la que el acto administrativo impugnado haya violado alguna norma y su concepto de violación.

Asimismo, la Sala Tercera, representada por el Magistrado Sustanciador Carlos Alberto Vásquez Reyes mediante Auto de veinte (20) de julio de dos mil veintiuno (2021), indicó lo siguiente:

“...la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado el presupuesto procesal previsto en el precepto normativo citado, entendiendo primeramente que quien acciona debe individualizar las normas que se estiman infringidas, transcribir las mismas y, luego de ello, **proceder a explicar**, bajo un análisis lógico jurídico, **de qué manera la actuación desplegada por la entidad conculca tales disposiciones**, en cualquiera de sus modalidades: violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley.

...

Bajo esta premisa, tal como lo ha puntualizado esta Sala en múltiples ocasiones, la importancia de identificar y desarrollar el concepto de infracción de las disposiciones legales que se estiman vulneradas con la actuación de la entidad demandada...” (Lo resaltado es del Magistrado Ponente).

Sobre el particular, consideramos oportuno citar lo señalado por el autor Juan Ángel Palacio Hincapié, referente al cumplimiento de este presupuesto procesal. Veamos.

“...en las acciones de legalidad de los actos, en las que se persigue la nulidad de la actuación de la Administración, el juez solamente puede hacer la valoración jurídica y la confrontación de legalidad, atendiendo a

las razones que llevaron al actor a proponer su nulidad, ese concepto de violación es el marco en el cual se ubica el juez para hacer la confrontación de legalidad, lo que implica una técnica especial, que la diferencia de las demás demandas.

La falta del concepto de violación, dado el carácter rogado de la jurisdicción, hace que no pueda dictarse un fallo de fondo... Por tanto, no se cumple con este requisito con la simple cita del ordenamiento a que pertenecen las normas violadas, sino que se deben señalar estas con toda precisión, y, además, debe explicarse el sentido y el alcance de la violación.

Es decir, si la pretensión busca la nulidad de actos administrativos, se deben relacionar las normas que se consideran infringidas con el acto impugnado y expresar por qué se considera esa violación.

...

El concepto de violación como parte de la demanda, asume dos connotaciones distintas: a) por un lado, es un aspecto formal cuyo cumplimiento debe controlar el juez al momento de la admisión de la demanda, sin entrar a analizar su incidencia en la pretensión. Su ausencia permite también controlarla con los recursos frente a la admisión. Si permanece el defecto, al momento de decidir, el juez no puede entrar a analizar el asunto de fondo, es decir, no puede decidir sobre la pretensión.

Y b) de otro lado, mira a la procedencia de la pretensión, pues con base en ello, el juez entra a calificar, evaluar, confrontar el acto con la norma violada, pero dentro del marco del concepto de violación, por lo cual este toca con la pretensión misma de anulación y, por ende, deberá estudiarse al momento de dictar sentencia." (PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo. (Páginas 278 y 279) (Lo subrayado es nuestro).

Efectivamente, tal como lo desarrolla el autor que hemos citado, la invocación de las normas que se estimen infringidas y el concepto de su violación, constituye un requisito de admisibilidad de gran relevancia dentro de la estructura de una acción contencioso administrativa con la que se pretenda resarcir la vulneración de derechos subjetivos, pues al no hacerlo, quien demande, le impide al Tribunal poder analizar la legalidad del acto impugnado.

Visto lo anterior, resulta conveniente indicar que el recurrente incurre en deficiencias que van en contraposición al mandato legal, doctrinal y jurisprudencial.

Por las razones expuestas, somos del criterio que el apoderado especial de **Jose Luis Umaña Gaitán**, en la demanda presentada, contravino la formalidad de admisibilidad de las

demandas contencioso administrativo, por consiguiente, la presente debe ser desestimada al carecer de las formalidades, en específico "...la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación".

En el marco de lo antes expuesto, es importante señalar que esta posición más allá de poder ser considerada como excesivamente formalista, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el contradictorio, tomando en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial; lo que hace indispensable la aplicación de los principios normativos del derecho procesal, que regulan los requisitos, el desarrollo y los efectos del proceso; de manera que se observe el debido proceso, la lealtad, e igualdad procesal de las partes.

Bajo ese concepto, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no se puede confundir el principio de tutela judicial efectiva con el deber del demandante, en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, que consiste precisamente en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, básicos y mínimos, establecidos por la ley, de manera que no se debe interpretar como un acceso desmedido para acceder a la justicia. En este sentido, consideramos oportuno citar el criterio desarrollado por el autor Joaquín Silguero. Veamos:

"El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso. (SILGUERO E. Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, 1995. Pág. 85-86) (Lo subrayado es nuestro).

Lo anterior nos permite concluir que la tutela judicial efectiva la integran, en términos generales, el derecho a acceder a los tribunales de justicia, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia; sin embargo, todo el que acude ante la

Jurisdicción Contencioso Administrativa, no debe desconocer que la admisión de todas las acciones que se interpongan, se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946.

En atención a ello, estimamos oportuno citar el texto del artículo 50 de la Ley No. 135 de 1943, modificada por el artículo 51 de la Ley No. 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” (Lo subrayado 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.

Sobre la base todo lo antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley No. 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley No. 33 de 1946 y, que en consecuencia, se **REVOQUE la Resolución de uno (01) de agosto de dos mil veintitrés (2023)**, visible a foja 34 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


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General