

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 2033

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 7 de diciembre de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Recurso de Apelación.  
(Promoción y Sustentación).

Expediente: 883592022.

La Licenciada Michelle R. Matthews C., actuando en nombre y representación de **Stefanie Caballero Jiménez de Vallester**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 52 de 4 de febrero de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, su acto confirmatorio, y 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 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 veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022), visible a foja 73 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción; 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.

1. **La Recurrente no cumple con el requisito establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946.**

La apelación de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda que ocupa nuestra atención, radica en que la apoderada judicial de la demandante incumple con el presupuesto de admisibilidad que exige en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con lo indicado en el artículo

**833 del Código Judicial**, aplicable por remisión expresa del artículo 57C de la primera excerpta legal, cuyos textos son los siguientes:

**“Artículo 44. A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.”**

**‘Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.’**  
(Lo resaltado es nuestro).

De las normas transcritas se infiere que para presentar acciones ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es un requisito fundamental que quien demanda aporte junto con la acción, la copia la cual deberá ser autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original.

Dicho lo anterior, es oportuno señalar que el 26 de agosto de 2022, la apoderada judicial de la señora **Stefanie Caballero Jiménez de Vallester**, promovió una demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 52 de 4 de febrero de 2022, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Salud**, y su acto confirmatorio, mediante los cuales se destituyó a la actora, del cargo que ocupaba como Oficinista de Recursos Humanos (Cfr. fojas 2-10 del expediente judicial).

Sobre el particular, este Despacho pudo corroborar al efectuar el análisis del expediente en estudio, que la apoderada judicial de la recurrente omitió adjuntar copia autenticada del acto impugnado, lo cual claramente incumple con lo normado en los artículos citados.

Por otra parte, lo antes señalado guarda relación con los principios probatorios, que obligan a quien acciona a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, por lo que, para la fase de admisión el legislador fue claro al indicar, que con el libelo deberá acompañarse una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación o notificación, pero si el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre la publicación, se expresará así en la demanda, lo que no ocurrió en la causa examinada, por tanto, la recurrente también incumple con lo contemplado en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, mismo que dispone lo siguiente:

**“Artículo 46. Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentra el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda.”** (El resaltado es nuestro).

Es así, que del artículo antes citado se desprende que a petición de la parte, el Tribunal podrá gestionar que las entidades demandadas hagan llegar al proceso los actos acusados de ilegal, dicha diligencia, tal como hemos indicado, se realizará como consecuencia que aquellos no hayan sido publicados o si la institución se negara a otorgarlos, circunstancias que, insistimos, no han acontecido en el proceso analizado.

Para una mejor ilustración de la situación procesal que se presenta, nos permitimos citar el Auto de 24 de marzo de 2015, proferido por la Sala Tercera al pronunciarse dentro de un negocio similar al que ocupa nuestra atención; que en su parte pertinente expresa lo siguiente:

“A partir de lo anterior, debemos concluir que en efecto, el actor no ha cumplido con el requisito previsto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, lo que lamentablemente impide la admisión de la demanda, tal y como esta Superioridad ha reiterado en múltiples ocasiones, como las que a continuación se citan:

**‘De conformidad a la disposición legal en comento, la Sala Tercera ha expresado que para que una demanda pueda ser**

admitida, se requiere que el acto administrativo impugnado, conste en original o en copia debidamente autenticada por la autoridad que lo expidió, a fin de poder determinar si efectivamente, fue notificado, publicado o ejecutado y en qué fecha.

Además, esta Corporación Judicial ha manifestado que para que la autenticación resulte válida corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial...' (Auto de 19 de mayo de 2006).

El resto de los Magistrados que integran la Sala estiman y observan que en copiosos precedentes, esta Superioridad ha señalado que el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, es determinante al señalar que junto a la demanda debe acompañarse copia debidamente autenticada del acto acusado con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos. También ha indicado que en el evento de que se niegue al interesado, o no se le brinde la copia de dicho acto, el mismo puede así, indicarlo al Magistrado Sustanciador a los efectos de que éste, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, lo requiera a la entidad administrativa demandada, en cuyo caso no ha sido así. (Auto 9 de junio de 2006).

...

Por todo lo anterior, y de acuerdo al criterio inveteradamente sostenido por la Sala Tercera, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, la demanda no puede recibir curso legal, y procede así establecerlo". (El resaltado es nuestro).

De las resoluciones antes enunciadas, se advierte que el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, no sustituye las gestiones que debió realizar la demandante, en atención al artículo 44 de dicha normativa; sino que prevé que en el caso que quien demanda no pueda conseguir dicha constancia de publicación, podrá solicitar al Tribunal que mediante sus buenos oficios la incorpore al proceso contencioso administrativo.

En este contexto, resulta oportuno traer a colación lo expuesto por la autora panameña Maruja Galvis en torno a la importancia de aportar la copia autenticada del acto administrativo impugnado. Veamos:

“...

Es a través de este documento **debidamente autenticado** que el Tribunal podrá verificar aspectos importantes del proceso, como por ejemplo:

1. **Que existe legalmente un acto administrativo** que el accionante considera le lesiona derechos subjetivos.

...

La ley y nuestra jurisprudencia han señalado reiteradamente que **es un requisito fundamental que se acompañe a la demanda copia autenticada del acto impugnado** con las constancias de su publicación, notificación o ejecución.

Se puede presentar el acto original con la constancia de su notificación, y en su defecto una copia al carbón o una fotocopia, **pero es requisito indispensable que aparezca la autenticación expedida por la oficina que emitió el acto, y donde reposa el original**, y con las constancias claras de que se notificó al interesado. **No puede presentarse ni fotocopias simples**, ni copias con sellos de notificación que no tengan fechas claras o no estén legibles.

...

Hay que tener claro, que si hemos hecho uso de la vía gubernativa **debemos presentar los originales o las copias autenticadas del acto administrativo original y de todas las resoluciones que confirmaron el acto administrativo original**. Con la última de estas resoluciones es que la Sala Tercera podrá verificar si la demanda está dentro del término...

...

Si se denegaron las copias hay que hacer una solicitud especial al tribunal para que solicite a la administración copia del acto acusado. Se debe probar que se pidieron las copias, la sola mención de la denegación no basta.” (GALVIS, Maruja. Requisitos Formales de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Análisis legal, doctrinal y jurisprudencial. Universal Books. Panamá, 2008. Págs. 160, 162, 164 y 169). (Lo resaltado es nuestro).

2. **Las partes y sus representantes no aparecen designadas en forma correcta en el escrito de la demanda, lo que contraviene el artículo 43 (numeral 1) de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.**

Se observa que la demanda tampoco cumple en forma adecuada con el requisito establecido por el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, de acuerdo con el cual **“Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá: 1. La designación de las partes y de sus representantes”**. Hacemos esta observación; puesto que en el libelo en estudio aun cuando se menciona al Procurador de la Administración al describirse la parte

demandada; no se toma en consideración que, en los procesos de plena jurisdicción, éste interviene en defensa de los interés de la Administración Pública, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Éste es un requisito de admisibilidad que debe ser satisfecho por todo aquél que acuda a la Sala Tercera, según se indicó en la Resolución de 5 de mayo de 2017, que a continuación se cita:

“...

Aunado a lo anterior, el procurador judicial de la señora DIANA NEREYDA GONZÁLEZ PINZÓN no designa al Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, quien ejerce la representación legal esta institución; **asimismo, omite mencionar la intervención del Procurador de la Administración, quien actúa en representación de la institución pública demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.**

**Por tanto, debido a las deficiencias formales anotadas, tales como** la transcripción de las disposiciones legales que se estiman infringidas, el concepto de la infracción y **la designación apropiada de la parte demandada;** el Magistrado Sustanciador concluye que la demanda incoada no puede ser admitida de acuerdo con lo establece el artículo 50 la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

...” (El destacado es de la Procuraduría).

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).

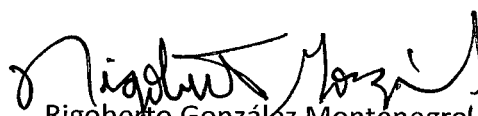
Tal como se desprende del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo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

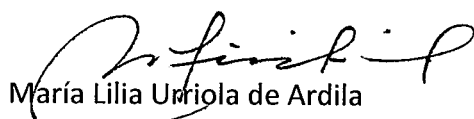
Es importante resaltar que las normas procesales son de orden público, por ello, no pueden quedar en la discrecionalidad de ninguna de las partes en el proceso, si deciden cumplir o no con los presupuestos señalados por el legislador y en tal sentido, estimamos que el resto de los magistrados del Tribunal deben revocar la admisión de la acción en estudio.

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 Administrativo 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).

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 21 de la Ley 33 de 1946, **REVOQUE la Resolución de veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, visible a foja 73 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General