

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 714

Panamá, 2 de julio de 2010

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

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

El licenciado Eleazar Israel Ríos Crespo, en representación de **Karem Lorena Ríos Bustamante**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 2178 del 15 de febrero de 2007, emitida por la **Caja de Seguro Social**, los 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 el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación contra la providencia de 25 de mayo de 2010, visible a foja 34 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, puesto que tal como puede observarse, dicha demanda adolece de los requisitos indispensables para la admisibilidad.

De conformidad con el artículo 43 de la ley 135 de 1943, toda demanda que se presente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe contener:

a. La designación de las partes y de sus representantes;

- b. Lo que se demanda;
- c. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
- d. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación.

Por su parte, el artículo 44 de la ley antes señalada exige que la demanda contencioso administrativa se acompañe de copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.

Por otra parte, en torno a la validez de los documentos que se aporten a un proceso, el artículo 833 del Código Judicial, establece que los mismos deben aportarse en originales o copias, pero estas últimas deben 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, salvo que la ley establezca otra cosa.

Con respecto a la importancia de los requisitos exigidos en el artículo 43 de la ley 135 de 1943 para la admisibilidad de las demandas contencioso administrativas, esa Sala al emitir su resolución del 2 de junio de 2010, cita, a manera de ejemplo, un extracto del fallo de 14 de agosto de 2007, en el que manifestó:

“... Este Tribunal en primer lugar, con fines docentes, debe acotar que los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, son requisitos indispensables para la presentación, ante esta Sala, de cualquier tipo de demanda, y no es exclusivo de las demandas de nulidad o plena jurisdicción.  
...”

Del texto de la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención se infiere, sin lugar a alguna, que la parte actora incumplió varios de los requisitos exigidos en la norma de la ley de lo contencioso administrativo antes señalada y las conexas, a saber:

Se ha omitido designar a las partes y sus representantes, pues, la actora se limita a señalar los hechos del recurso; las normas violadas y el concepto en que lo fueron y las pruebas.

Sobre dicha omisión, esa Sala en resolución del 25 de julio de 2008, cuya parte medular se cita a renglón seguido, expresó:

“VISTOS:

...

El numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, señala que toda demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa debe contener la designación de las partes y sus representantes. Sobre este requisito la Sala ha dicho en forma reiterada que la correcta designación y de sus representantes, permite al Tribunal de lo Contencioso-administrativo solicitar el informe de conducta de que trata el artículo 57 ibídem.

Ahora bien, en el caso en estudio, consta en la primera página del libelo (f. 93 del expediente judicial), que la parte actora señala que la demanda de plena jurisdicción está dirigida contra la Resolución No. 294 de 21 de septiembre de 2007, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias, Despacho Superior, Dirección de Asesoría Legal, suscrita por el Viceministro de Industrias y Comercio, Licenciado Manuel José Paredes, por lo que es posible determinar quién es la parte demandada. No obstante no se establece como representante del funcionario demandado al señor Procurador de la Administración, razón

por la cual no es posible que se surta la defensa del acto impugnado, circunstancia que se percibe en el proceso por cuanto el Ministerio Público no ha emitido concepto pese haber sido notificado oportunamente para ello.

Así también, la jurisprudencia de esta Sala se ha referido a este requisito de admisibilidad indicando que la designación de las partes y sus representantes, consiste en destacar en el apartado correspondiente del libelo, la parte demandante, la demandada, e incluso la intervención del Procurador de la Administración. (Auto de 2 de julio de 2003).

En virtud de lo planteado, el Tribunal de Alzada concluye que la recurrente no cumplió con la exigencia contemplada en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, a través de la designación correcta de las partes lo que es contrario a lo establecido por la ley contenciosa administrativa y la propia jurisprudencia, requisito que antes de ser considerado excesivamente formalista, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el cumplimiento del debido proceso ya que se desprende de lo expuesto en ordinal 1 del artículo 28 de la Ley 33 de 1946 que es necesario para darle curso legal a la acción contenciosa administrativa, "la correcta designación de las partes y sus representantes"

Con base en lo expuesto, el Tribunal de Alzada concluye que no es posible darle curso legal a la demanda, pero no precisamente por las mismas razones expuestas por el Sustanciador, ya que entre los motivos utilizados por este para negar la admisión, solamente se evidenció la falta de designación de las partes y sus representantes.

..."

Por otra parte, este Despacho observa que en el numeral 1 del apartado de la demanda, denominado "Pruebas", la demandante afirma que aporta copias auténticas de las resoluciones impugnadas, lo cual no es cierto, por cuanto que

de la revisión de las mismas, que corren de fojas 7 a 12 del expediente judicial, puede advertirse que las copias de las resoluciones 2178 de 15 de febrero de 2007; 12435 de 23 de abril de 2009 y 41,665-2009-J.D. de 9 de diciembre de 2009, emitidas por la Comisión de Prestaciones y la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, **consisten en copias simples, es decir, carecen de la autenticación del funcionario público responsable de la custodia de su original y tampoco consta que hayan sido compulsadas del original o que hayan sido obtenidas en una inspección judicial,** como lo exige el citado artículo 833 del Código Judicial.

Con respecto al cumplimiento de este requisito de validez de las pruebas documentales que las partes aporten al proceso, esa Sala, en resolución del 2 de diciembre de 2009, manifestó lo que a continuación nos permitimos citar:

“Nuestra legislación contencioso-administrativa establece, como requisito indispensable para acudir ante ésta Sala que la demanda se presente conjuntamente con una copia autenticada, en la cual sea visible la notificación del acto impugnado.

Dicha copia, al igual que todos aquellos documentos que se incorporen al proceso deben estar autenticados para que tengan valor probatorio de acuerdo con los artículos 44 de la Ley Contenciosa y, 833 del Código Judicial. Sus textos, dicen así:

Artículo 44. A la demanda deberá acompañar el actor 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. *(el subrayado es nuestro)*

Haciendo un breve recorrido al expediente de marras vemos que la parte actora aportó como pruebas, entre otras, una copia de la Resolución Administrativa No.049 de 13 de enero de 2009 (acto impugnado, visible a foja 1) y una copia de la Resolución No.232-2009 de 24 de abril de 2009 emitida por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (acto confirmatorio, visible de foja 2 a 10).

Ahora bien, verificando cada una éstas piezas procesales salta a la vista, que la copia del acto impugnado se encuentra presente en el expediente de forma simple (tanto la de la foja 1 como la de la foja 32). Y que, aún cuando la copia del acto confirmatorio, es decir, la resolución dictada por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, se encuentra debidamente autenticada, esto no es óbice para omitir presentar la copia del acto principal en debida forma.

En cuanto al argumento del actor referente a la solicitud visible a foja 125, cabe señalar que dicho escrito también es una copia simple, sin sello de recibido y dirigido a la Junta de Apelaciones de Carrera Administrativa que fue la institución que emitió el acto confirmatorio más no la Resolución No.049 de 13 de enero de 2009 que constituye el acto impugnado dentro de la presente causa.

En torno al tema, ésta Superioridad se ha pronunciado en reiteradas ocasiones. A manera de ejemplo, citamos un extracto de las siguientes resoluciones:

Auto fechado 29 de septiembre de 2008

"... cabe señalar, que si bien la Ley 135 de 1943, como ley especial, rige sobre los negocios que se ventilan ante esta Superioridad, no hay que perder de vista que el Código Judicial debe ser aplicado de manera supletoria para aquellas situaciones en el proceso que no son reguladas por la ley contenciosa. De ahí que, en materia probatoria es aplicable lo dispuesto por el artículo 833 del Código Judicial, que establece que la prueba documental puede ser aportada en copia, y en ese caso, para que adquiera valor probatorio deberá presentarse debidamente autenticada, entendiéndose con ello, que la misma debe contar con la certificación del funcionario encargado que sirva para dar fe que dicha reproducción es fiel a su original que se encuentra bajo su custodia.

Lo anterior supone que el funcionario custodio del original, hará constar a través de una certificación con su firma, que en efecto se ha emitido una copia auténtica del acto impugnado (en este caso), y en todo caso, corresponde al apoderado judicial cerciorarse de dicha autenticación en vista de la exigencia por parte de la Sala de este requisito de admisibilidad, sobre el cual se ha emitido reiterada jurisprudencia, en la que se ha declarado defectuosa aquella demanda que no cumple con el mismo, basándose en el contenido del artículo 50 de la Ley 135 de 1943." (Jaime Antonio Ruíz - Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social. Magistrado Ponente: Winston Spadafora Franco).

Auto de 2 de septiembre de 2004.

"...

Quienes suscriben observan que el solo hecho que la Resolución impugnada no haya sido debidamente autenticada es causal suficiente para no admitir la presente demanda. En el documento

visible a foja 1 simplemente se observa un sello de la Notaría Undécima de Circuito que no es indicativo de autenticación alguna. El resto de los Magistrados advierten que ciertamente la demanda incumple lo preceptuado en los artículos 44 de la Ley 135 de 1943 y 833 del Código Judicial, al no aportar, el demandante, copia debidamente autenticada del acto original impugnado, y asimismo, se apunta que el demandante no pidió en la demanda expresamente que el Magistrado Sustanciado solicitara la copia debidamente autenticada a la oficina donde se encuentra el original.

Es oportuno mencionar que reiterada jurisprudencia de esta Sala ha sostenido que la presentación de la copia autenticada de los actos acusados constituye uno de los requisitos esenciales para la admisión de las demanda contencioso administrativas" (Transportistas Boqueteños S. A. vs. Autoridad del Transporte Terrestre. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos).

Tal como se desprende de la anterior jurisprudencia, las copias para que tengan valor probatorio tienen que estar autenticadas, pero más aún, por el funcionario que emitió dicho acto, siendo éste y ningún otro el idóneo para hacerlo.

..."

En lo que concierne a los argumentos esgrimidos por el apoderado de la demandante para explicar los conceptos en los que, a su juicio, han sido violados los artículos 45 del decreto ley 14 de 1954; y 158 y 159 de la ley 51 de 2005, debemos señalar que los mismos en modo alguno logran establecer en qué consiste la violación a las normas mencionadas, pues, lo expuesto sólo se limita a la exposición de apreciaciones subjetivas y no probadas, tales como que, citamos: "... se han dado una serie de irregularidades en el



expediente de nuestra mandante; adolecía de falta de documentación que había sido aportada por nuestra mandante haciéndonos concluir que existe una fuerte actitud de que nuestra mandante mientras se encuentre en solicitud de pensión por invalidez, se archive, y se traspapelen piezas importantes para dicho expediente con el fin de impedir que la misma sea pensionada...". En igual sentido se hace una extensa explicación sobre la enfermedad que dice padecer la demandante y su diagnóstico, tratamiento, tipo de dolor que produce, etc., todo ello explicado sobre la base de conferencias realizadas en unas jornadas científicas que, conforme se indica, se realizaron en España y Argentina, y de las opiniones de los médicos e investigadores participantes en las mismas.

Sobre ese tipo de argumentación, esa Sala ha señalado en sentencia del 9 de mayo de 2007, que el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 135 de 1943, exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado. Por tanto, el concepto de la infracción, tal como lo entiende ese Tribunal, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda

establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico.  
(Sentencia en el caso de Florencio Barba Hart vs. Ente Regulador de los Servicios Públicos).

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se REVOQUE la providencia de 25 de mayo de 2010 que admite la demanda y, en su lugar, NO ADMITA la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 506-10