

ENTRADA N° 74670-2021

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS ALBERTO SÁEZ SÁEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CAROLINA YASMÍN ARAÚZ ESPINOSA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 1166-2018 DE 27 DE FEBRERO DE 2018, EMITIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (CSS), 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, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

En grado de Apelación, conoce el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Apelación interpuesto por el apoderado judicial de la señora **CAROLINA YASMÍN ARAÚZ ESPINOSA**, en contra del **Auto de 23 de agosto de 2021**, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, no admitió una Demanda Contencioso Administrativa para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 1166-2018 de 27 de febrero de 2018**, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS), su Acto confirmatorios, y para que se hagan otras.

I. LA RESOLUCIÓN APELADA.

A través de la **Providencia de 23 de agosto de 2021**, el Magistrado Sustanciador dispuso **no** darle curso a la Acción presentada, advirtiendo, entre otras cosas, lo siguiente:

“... ”

En primer lugar el Magistrado Sustanciador, al revisar la foja 1, contentiva del poder especial otorgado por la señora Carolina Yazmin Araúz Espinosa, a la Licenciada Nathalie Heuie, como apoderada en este proceso y al Licenciado Luis Alberto Sáez Sáez, como abogado sustituto, **se percata de esta facultad de ambos letrados de presentar una demanda por despido injustificado**, en contra de la Caja de Seguro Social (CSS).

... ”

Como se puede apreciar, el poder fue otorgado para entablar un proceso por despido injustificado, pero con fundamento en lo normado por el artículo 628 del Código Judicial y por economía procesal, al observar que la pretensión va dirigida al restablecimiento de un derecho subjetivo, se le dará el curso pertinente, aceptando el poder visible a foja 1 del expediente y continuaremos con el examen de admisibilidad de la demanda de plena jurisdicción que nos ocupa.

En segundo lugar, y adentrándonos a la revisión de la demanda de Plena Jurisdicción que nos ocupa, podemos observar que se incumple con lo normado en el artículo 101 del Código Judicial, al no dirigirse la misma al Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pero tal como lo ha establecido la reiterada jurisprudencia, este hecho por sí sólo no es óbice para inadmitir este tipo de demandas; pero la parte demandante omite plasmar en la demanda, las partes involucradas en este proceso (demandante, demandado), tal como establece el artículo 43 numeral 1 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946 que señala lo siguiente: **‘Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo contendrá: 1. La designación de las partes o de sus representantes;...’** omitiendo la parte actora, de esta manera, un requisito indispensable para la admisión de este tipo de proceso.

Igualmente la parte demandante, al momento de desarrollar el concepto de las disposiciones legales infringidas, lo realiza de manera incorrecta; resultando oportunamente recordarle a los usuarios del sistema que en el apartado contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, se establece que se debe plasmar en la demanda ‘la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación’, hecho que no ocurrió, o que no se desarrolló en debida forma por la parte actora, al sólo plasmar los hechos de la demanda, omitiendo cumplir con lo que mandata la norma en referencia, otro defecto que hace inadmisibles la demanda objeto de análisis.

...” (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

Por otra parte, advierte el Magistrado Sustanciador, que en la Demanda en estudio, la actora también incumple con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, al no aportar la copia autenticada del Acto demandando; es decir, la **Resolución No. 1166-2018 de 27 de febrero de 2018**, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS), y aportar copia simple del confirmatorio, Resolución Número 54,348-2020-J.D., emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, lo que imposibilita darle curso a la Acción en análisis (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En cuanto a la obtención de la copia autenticada del Acto demandando, se advierte del remedio procesal al alcance de la demandante, en el caso que la Autoridad demandante hubiera negado el acceso al mismo, por lo que, en este caso, debió hacer uso de lo que establece el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, siempre que demostrara a este Tribunal, las gestiones previas que realizó para obtener dichas copias (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

A su vez expresa el Sustanciador, que al no aportarse copia autenticada del Acto demandando, lo imposibilita de verificar si la Acción en estudio, se interpuso en el término

de dos (2) meses que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, y a su vez, con la presentación de la copia simple del Acto confirmatorio, no se puede verificar si está extemporánea o no, pues, no puede dársele el valor probatorio a la fecha de notificación (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En el marco de los conceptos expuesto, el Sustanciador procedió a declarar no admitida la Acción en estudio, por el incumplimiento de lo establecido en los artículos 42-B, 43 (numerales 1 y 4), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

II. RECURSO DE APELACIÓN.

A fojas 22 a 25 se encuentra visible el Recurso de Apelación presentado por la parte actora, en la que se solicita al resto de los Magistrados que componen la Sala Tercera, se sirvan a revocar el **Auto de 23 de agosto de 2021**, que no Admite la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en estudio y, en su lugar, SE ADMITA la misma.

Expuso el apoderado judicial de la accionante, su disconformidad con la precitada inadmisión, indicando en lo medular, lo siguiente:

“... ”

Apreciamos en primer lugar que el a quo invoca una excesiva rigurosidad para no admitir el recurso impetrado señalando que:

‘nos hemos percatado de que se (Sic) presentado por el Licenciado Luis Alberto Sáez Sáez, u (Sic) proceso distinto para el que está facultado’

...

Las normas antes citadas ponen en relieve que el error en la designación de lo pretendido no impide su tramitación. Y por ende debe darse el trámite que corresponde, ya que lo que persigue es el restablecimiento de un Derecho Subjetivo.

...

Un punto para sustentar la inadmisibilidad de la precitada demanda que origina el presente recurso se origina en el hecho de que no se ha designado a la parte demandada o infractora y debemos indicar que tal como consagra nuestro Código Judicial se ha hecho la designación en la parte superior de nuestro memorial la indicación: **CAJA DE SEGURO SOCIAL** aunado que en nuestro memorial se plaga el nombre de la entidad gubernamental infractora del derecho de nuestra representada.

Otro argumento para que no se admitiera la demanda es indicar que no hemos apartado (Sic) copia autenticada del acto administrativo demandado.

...

Como corolario de lo expuesto no podemos indicar una extrema rigurosidad para no admitir un recurso que, a resumidas cuentas afectará la

titularidad de un derecho subjetivo. Se aportó copia autenticada de un expediente que contiene las gestiones procesales. En todo caso no puede (Sic) soslayar las facultades del Magistrado del foro quien cuenta con la (Sic) corroborar todo lo planteado.

...” (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

III. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, mediante la Vista N° 1400 de 6 de octubre de 2021, presentó su escrito de oposición al Recurso de Apelación sustentada por la demandante, solicitando al resto de los Magistrados que integran la Sala, se sirvan **CONFIRMAR**, la **Resolución de 23 de agosto de 2021**, que no admite la Acción presentada, indicando en lo medular, lo siguiente:

“...

1. La demande no cumplió con el formalismo previsto en el artículo 101 del Código Judicial.

Esta Procuraduría concuerda con el criterio esbozado por el Magistrado Ponente en cuanto al incumplimiento del artículo 101 del Código Judicial, por lo que es importante recordarle al apoderado judicial de la demandante, que para acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es deber de cumplir con las formalidades legales establecidas en nuestro ordenamiento jurídico; y en el caso en estudio, es evidente la inobservancia de la referida norma, la cual, establece claramente que las demandas, recursos, peticiones e instancias deberán dirigirse al Presidente de la Corte si competen al Pleno; y a los Presidentes de las Salas de acuerdo a la materia que trate.

...

2. Las partes y sus representantes no aparecen designados en la acción que se analiza.

...

Advertimos lo anterior, toda vez, que en el libelo en estudio la actora no incluyó en su demanda un apartado en el cual determinara con claridad, quienes son los intervinientes en ese proceso pues, omitió designar tanto a tanto a la entidad demandada, como a la parte demandante, así, como tampoco hace referencia al Procurador de la Administración, quien de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, actúa en representación de los intereses de la institución demandada.

3. La accionante desarrolla los hechos u omisiones de manera subjetiva e imprecisa.

...

Al analizar el apartado distinguido para señalar los hechos u omisiones en la acción contencioso administrativa que detiene nuestra atención, se desprende con claridad que de manera subjetiva e imprecisa, la accionante se limita a enfrentar una serie de preceptos legales, haciendo alegaciones propias de su desempeño laboral y describiendo apreciaciones subjetivas en cuanto a la actuación del jefe inmediato de la demandante; equivocando y quebrantando la razón de ser de este apartado, en su escrito de demanda, por lo que imposibilita al Tribunal dar o no razón en sentencia, sobre supuesto que no constituyen hechos, y por ende, no pueden ser probados.

4. La demandante no expresa las disposiciones que se estiman violadas, ni los conceptos de la infracción.

...

Visto lo anterior, se puede advertir que el apoderado especial de la actora no desarrolló un apartado en donde explicara de manera individualizada, clara y suficiente las normas supuestamente infringidas con la emisión del acto acusado.

5. No se aportó con la demanda el acto acusado de ilegal.

Aunado a lo anterior, la actora no aportó el acto acusado de ilegal con su respectiva constancia de notificación, razón por la cual considera este Despacho que, el caso en estudio, ha sido presentado de manera defectuosa lo que hace imposible la tramitación de la presente acción, por ser contraria a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, cuyo temor (Sic) es el siguiente:

...” (Cfr. fojas 29-36 del expediente judicial).

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.

Atendidas las consideraciones presentadas por la apelante, y la oposición presentada por la Procuraduría de la Administración, el resto de la Sala, ha procedido a revisar la actuación atacada, que consiste en el **Auto de 23 de agosto de 2021**, mediante el cual **NO SE ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción de referencia.

Atendiendo lo expuesto, este Tribunal de Alzada concuerda con el criterio del Magistrado Sustanciador, en cuanto a que el Poder otorgado por la señora **CAROLINA YASMÍN ARAÚZ ESPINOSA**, a los Licenciados Luis Alberto Sáez Sáez y Nathelie Heuie, los faculta para presentar una Demanda por Despido Injustificado, en contra de la Caja de Seguro Social; sin embargo, se presentó ante esta Instancia un Proceso distinto al que estaban facultados, incumpliendo lo establecido en el artículo 625 del Código Judicial.

No obstante, se advierte que de conformidad con el artículo 628 de la citada excerta legal, por economía procesal y al observarse que la pretensión va dirigida al restablecimiento de un Derecho Subjetivo lesionado, se podría dar curso a la Demanda.

Por otra parte, se observa que efectivamente en la Acción presentada se omitió la designación del Procurador de la Administración como representante legal de la Institución acusada, conforme lo establece el numeral 1 del citado artículo 43, según el cual la Demanda debe contener la designación de las partes y sus representados, así como tampoco se dirigió la Acción en estudio al Presidente de esta Sala, tal como lo exige el artículo 101 del Código Judicial.

En ese sentido, si bien es cierto, la Sala Tercera se ha pronunciado en cuanto que la omisión de las citadas formalidades por sí solas, no impiden la Admisión de la Demanda; no obstante, se acoge el criterio del Sustanciador, pues, nos percatamos que la Acción en estudio tampoco cumple con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, referente a las disposiciones estimadas como infringidas y el concepto de violación, aspecto importante para analizar las normas legales que han sido supuestamente infringidas y la manera en que la Administración Pública incurrió en ello.

Así las cosas, constituye un requisito obligatorio para la presentación de cualquier Demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el enunciar formalmente cuál es la norma que se estima violada y el concepto de la violación, brindando una explicación clara que permita al Tribunal realizar el análisis de legalidad en relación a los cargos invocados, de conformidad con el numeral 4, del citado artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946.

En el caso bajo examen, no se aprecia que la accionante haya dispuesto o establecido en el libelo de la Demanda en estudio, un apartado que responda al requisito formal contemplado en el numeral 4 del artículo 43 de la citada Ley; es decir, ***“la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación”***, pues, si bien, con la Acción presentada se advierten ciertas normas legales; no obstante, no se logra determinar, las razones por las cuales considera que se ha infringido la misma con la emisión del Acto impugnado y el concepto de violación de estas (Cfr. fojas 3, 4 y 6 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, resulta oportuno tener presente, que esta Sala ha reiterado Vía Jurisprudencial, que para cumplir con el requisito citado, además de transcribir las disposiciones legales que estima violadas; se exige, por parte del demandante, una explicación lógica, coherente y detallada acerca de la forma en que el Acto, Norma o Resolución acusada de ilegal, violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado, razón por la cual la Demanda Contencioso-Administrativa incumple con lo requerido en el artículo 43, citado.

La jurisprudencia de esta Tribunal, en cuanto al incumplimiento de este requisito, señaló lo siguiente

“... ”

Posteriormente, se puede observar que el demandante no realiza una exposición clara y detallada de las normas que considera infringidas, sino por el contrario expone de manera resumida sin precisar y explicar en qué consiste la ilegalidad de la resolución impugnada en relación a las normas legales contenidas en el Reglamento de Personal del Ministerio de la Presidencia.

...

‘Sobre este respecto, conviene traer a colación lo expresado en Fallo de 27 de agosto de 2004, que dice lo siguiente:

...

El artículo 43 de la Ley 135 de 1943, al establecer cuáles son los requisitos que deberán contener las demandas que se presenten ante la jurisdicción contencioso administrativa, especifica en el numeral 4: ‘La expresión de las disposiciones violadas y el concepto de la violación’, lo hace con la finalidad de que el demandante exprese de manera clara y detallada los cargos concretos de ilegalidad, de tal forma que el Tribunal pueda analizar el fondo de las mismas.

En forma reiterada, la Sala ha expresado que ante la inobservancia de esta formalidad procede negar la admisión de la demanda. Concretamente, ha expresado lo siguiente:

‘La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación de las mismas, constituyen requisito esencial para la admisión de las demandas contencioso-administrativas de plena jurisdicción, tal como lo establece el numeral 4, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 y lo ha indicado la Sala de lo Contencioso-Administrativo en reiterados pronunciamientos.

La Sala ha expresado, que para cumplir con los requisitos anteriores, deben transcribirse las disposiciones legales que se estiman violadas, para que de la confrontación con el acto administrativo impugnado, con la norma que se considera violada, se pueda apreciar la violación aducida’(Registro Judicial de febrero de 1997. Pág. 258).

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Manuel Salvador Oberto, en nombre y representación de Luis Antonio Chong Carrion, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 205-79 de 20 de julio de 2006, expedida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.’

Asimismo, en el Auto de 13 de abril de 2016, la Sala Tercera, indicó que:

“... ”

En lo medular, el recurso se sustenta en que la demanda no cumplió con lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, puesto que el demandante no expresó dentro del líbello de demanda, las disposiciones legales que cree se han conculcado al expedirse

el acto administrativo impugnado, así como tampoco se explica el concepto en que lo han sido.

El Tribunal Ad-Quem advierte que, acorde al contenido del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, toda demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa contendrá la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, dispone lo siguiente:

Del artículo transcrito se desprende, que el citar las normas legales y explicar el concepto de la infracción de forma clara e individualizada, **es un requisito indispensable para la presentación ante esta Sala, de las acciones contencioso-administrativas**, razón por la cual este Tribunal comparte los señalamientos vertidos por el Procurador de la Administración.

...

En virtud de que la demanda interpuesta incumple lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, lo procedente es revocar la resolución apelada, y a ello se procede..."

En el marco de lo antes indicado, queremos destacar que el concepto de la infracción, 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 elementos concretos, se confronta el Acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que, a través de este ejercicio, se pueda establecer si dicho Acto es contrario o no al Orden Jurídico vigente.

Por su parte, este Tribunal de segunda instancia, observa que la demandante no adjunta al libelo de Demanda: "copia debidamente autenticada" del Acto administrativo acusado de ilegal y copia simple del confirmatorio.

Al respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada, que al interponer una Acción Contencioso Administrativa, la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley, con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con los artículos 786 y 833 del Código Judicial, que indica lo siguiente:

"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 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."

En este sentido, ha sido constante y reiterada la jurisprudencia de esta Superioridad, **al manifestar la importancia de aportar debidamente e íntegramente el Acto acusado de ilegal, que, además de estar autenticado, debe presentarse completo en su contenido**, porque es la materia u objeto sobre el cual se examinará y decidirá la legalidad del mismo, cumpliéndose de esa manera con las formalidades procesales requeridas en su totalidad, para que la Demanda pueda, entonces, imprimirse el trámite legal correspondiente.

De esto se colige, que los documentos deben aportarse al Proceso en originales o en copias, **y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original.**

Asimismo, tal como se expresó, con el libelo de la Demanda se adjuntó una "*copia simple del Acto confirmatorio*"; sin embargo, dicho documento prescinde de la calidad de documento **debidamente autenticado**, con la idoneidad para que el Tribunal pueda pronunciarse respecto del mismo, por lo tanto, tampoco puede verificarse, si la Acción en estudio se interpuso en el término de los dos (2) meses que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943; es decir, si está extemporánea o no.

Lo expresado, anteriormente, no es más que el criterio reiterado de la Sala Tercera, en cuanto a la importancia que reviste, que quien active la Vía Jurisdiccional, aporte el Acto Administrativo, acusado, con la autenticidad respectiva, conforme a las disposiciones legales para tal fin. Veamos.

"...

Este Tribunal de Segunda Instancia observa que el demandante no adjunta al libelo de demanda copia debidamente autenticada del acto administrativo.

Al respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con los artículos 786 y 833 del Código Judicial, que a la letra dicen:

'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.'

De esto se colige que los documentos deben aportarse al proceso en originales o en copias, y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original.

...¹.

Esta Superioridad, también ha indicado que en el evento que se niegue al interesado, o no se le brinde la copia de dicho Acto, el mismo puede 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.

Por razón de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN la Resolución de 23 de agosto de 2021**, que **NO ADMITE**, la Demanda Contencioso Administrativa, presentada por el Licenciado Luis Alberto Sáez Sáez, actuando en nombre y representación de **CAROLINA YASMÍN ARAÚZ ESPINOSA**, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. 1166-2018 de 27 de febrero de 2018**, emitida por la Caja de Seguro Social (CSS).

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**

¹ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 18 de junio de 2019.