

**ENTRADA N° 125316-2021**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO **IVÁN ENRÍQUE RUÍZ QUIRÓS**, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN 1141-2019-DG DE 13 DE JUNIO DE 2019, EMITIDA POR LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ASÍ COMO 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, cinco (05) de enero de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado **IVÁN ENRÍQUE RUÍZ QUIRÓS**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha presentado la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción, para que declare nula, por ilegal, la **Resolución 1141-2019-DG de 13 de junio de 2019**, emitida por la Caja de Seguro Social, así como su Acto confirmatorio.

En este contexto, el Magistrado Sustanciador observa que la Acción presentada, no puede recibir el curso legal correspondiente de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, toda vez que, la copia del Acto Administrativo impugnado, aportado por la actora con su Demanda, no cumple con lo preceptuado en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial.

Al respecto, debemos expresar que una de las principales exigencias para la admisión de las Demandas Contencioso Administrativas que persiguen la declaratoria de nulidad de un Acto Administrativo es la presentación de la copia autenticada del mismo, y con las constancias de su publicación, notificación o

ejecución, según los casos. Esto, encuentra fundamento en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, cuyo tenor literal es el 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".

El requisito de aportación de las copias autenticadas de los actos impugnados al Proceso, guarda estrecha relación con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, norma aplicable supletoriamente a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal como lo dispone el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 36 de la Ley 33 de 1946.

El artículo 833 del Código Judicial, establece que las reproducciones de los documentos deberán ser autenticadas por el servidor encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia autenticada en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.

Ahora bien, quien suscribe se percató que en la Acción en estudio, el actor, en lugar de aportar copia autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original, presentó una copia con sello fresco de la Caja de Seguro Social, del Acto Administrativo acusado, es decir, la **Resolución 1141-2019-DG de 13 de junio de 2019**, así como su Acto confirmatorio, entendiéndose, la Resolución 55013-2021-JD de 5 de octubre de 2021; sin embargo, dichos documentos no cumplen a cabalidad con la exigencia formal dispuesta en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, puesto que dichas copias debieron ser autenticadas por el custodio del original, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

En este contexto, la Sala Tercera como Tribunal de Alzada, revocó la Admisión de una Acción Contencioso Administrativa, indicando que:

"...

Ahora bien, este Tribunal de alzada, constata a fojas 10 a 14 del Expediente judicial, que el accionante acompañó con la Demanda, copia del acto original y el confirmatorio, pero no están debidamente autenticados por la autoridad que custodia dichos documentos. **Ello es así, porque solo consta que se ha estampado un sello fresco** de la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional, **más no el sello de autenticación de dichas copias, ni la firma de funcionario encargado de la custodia del original de los citados documentos.**

Cabe subrayar que, esta Sala ha sido reiterativa en indicar que no basta con que los Actos Administrativos censurados, **contengan el sello de la Autoridad demandada, sino que debe contener, además, el sello donde se deja constancia que el documento es fiel copia de su original debidamente firmado por el funcionario que custodia el mismo.**

...

En base a las consideraciones expresadas, este Tribunal de Apelación considera viable que se revoque la decisión del Sustanciador, tal y como lo solicita el apelante, toda vez que se ha comprobado que la Acción bajo estudio, **no cumple con el requisito establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.**

...".<sup>1</sup> (Lo destacado es de la Sala).

Asimismo, el Magistrado Ponente también advierte que la recurrente no señaló haber presentado dificultades en la obtención de la copia autenticada del Acto atacado, por parte del funcionario encargado de la custodia del original, ni mucho menos aportó escrito que evidenciara haber realizado gestiones tendientes a obtener tales Actos Administrativos.

Por otro lado, tenemos que tampoco solicitó a la Sala que previo a la Admisión de la Acción, requiriera a la Caja de Seguro Social, el original o la copia autenticada, con la respectiva constancia de la notificación del Acto Administrativo impugnado incumpliendo de esta manera lo establecido en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, cuyo tenor es el citado a continuación:

**"Artículo 46.** Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda."

En este punto, resulta oportuno anotar que la omisión detallada en párrafos precedentes no debe ser suplida por el Tribunal, ya que la petición de documentos, previo a la admisión de la Demanda, sólo procede a petición de parte y cuando ésta haya aportado constancia de haber gestionado la obtención de tal documentación, lo que, reiteramos, no realizó el actor; máxime cuando nos encontramos ante un requerimiento legal mínimo que está obligado a satisfacer todo aquel que acude

---

<sup>1</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 23 de noviembre de 2020.

ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; es decir, **aportar copia autenticada del acto acusado con la constancia de la notificación.**

Para un mejor entendimiento y alcance de lo aquí planteado, nos permitimos traer a colación, entre otras, un extracto de lo decidido mediante la Resolución de 24 de marzo de 2021, dictada la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de Segunda Instancia, en la que, se resolvió mantener la Resolución de primera instancia que resolvió no Admitir la Demanda presentada, **debido a que no fue acompañada de copia autenticada que poseyera las respectivas constancias de notificación.** El contenido de dicha Resolución es el citado a continuación:

“...

Atendidas las consideraciones presentadas por el 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 8 de enero de 2021, mediante el cual NO SE ADMITE la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad de referencia.

Este Tribunal de Segunda Instancia, observa que el demandante no adjunta al libelo de Demanda: 'copia debidamente autenticada' del Acto administrativo acusado, parcialmente de ilegal.

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:

...

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, imprimirsele 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.**

Esta Superioridad, 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.**

...” (Lo destacado es de la Sala).

Por otro lado considera este Tribunal, que la Demanda presentada no cumple de manera efectiva con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. Dicha disposición, artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, señala lo siguiente:

"**ARTÍCULO 43.** Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

1...

**4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación".**

Así entonces, se advierte que el actor, al momento de presentar su Acción introduce dentro del "*DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO QUE LO HAN SIDO*", enuncia las disposiciones legales que estima infringidas en conjunto, por lo tanto, **no expresa el concepto de violación de una forma clara, individualizada y particularizada.**

En ese orden de ideas, 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, detallada e individualizada, acerca del actuar de la Administración, Acto, Norma o Resolución acusada de ilegal, que establezca la infracción del precepto jurídico anunciado, razón por la cual, la Demanda Contencioso-Administrativa, en estudio, incumple con lo requerido en el artículo 43, citado.

En ese orden de ideas, ha indicado en innumerables precedentes que su cumplimiento supone una explicación particularizada, detallada y lógica de la forma como el Acto acusado infringe la norma o normas que se cita como violadas, de modo que se ilustre a la Sala acerca de las infracciones que se alegan. Veamos:

"...

Al respecto, este Tribunal ha expresado en reiteradas ocasiones que el proceso contencioso-administrativo gira en torno al estudio de la legalidad de la normas que la parte actora alega como violentadas, y el concepto en que explica cómo se dio dicha infracción. **Motivo por el cual, se hace necesario que la demandante exprese la disposición o disposiciones legales, de forma particularizadas, que se estimen violadas por el acto recurrido y exponerse de manera clara, suficiente y razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas. La omisión de tal requisito imposibilita al Tribunal el estudio del**

**caso, al no poder verificar el cargo específico de la supuesta violación del acto impugnado, norma por norma.**' (Resolución de 18 de septiembre de 2018).

'...

No obstante, al examinar el libelo de la demanda, para analizar el segundo punto controvertido en este recurso, se aprecia que la parte actora **no cumplió adecuadamente con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, toda vez que, como se aprecia a foja 4, a mencionar las normas violadas, agrupa un conjunto de cuerpos normativos, y no individualiza que artículos de dichas leyes son los que estiman violados**. Así, señala que estima violados: 'La ley 42 de 27 de agosto de 1999, la Ley 9 de 1994, reformada por la Ley 24 de 2007, igualmente actos modificatorios por la ley 14 de 2008 en el artículo 141, acápite 15 de dicha ley.'

En ese mismo orden de ideas, la parte actora al presentar el concepto de la violación, lo hace de manera conjunta, sin explicar la forma en que cada una de **las normas que enuncia fue violada de manera particularizada**, tal como lo reconoce en la oposición al recurso de apelación.

Dado que el proceso contencioso-administrativo gira en torno al estudio de la legalidad del acto demandado, en cuanto al cumplimiento o no de la norma que se estima vulnerada y los motivos de ilegalidad que el actor invoca, **esta Sala ha reiterado que se hace necesario expresar la disposición o disposiciones particularizadas de las leyes que se estimen violadas por el acto recurrido y exponerse de manera clara, suficiente y razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas**. La omisión de tal requisito imposibilita a la Sala el estudio del caso, puesto que no se puede verificar la supuesta violación del acto impugnado, norma por norma." (Resolución de 27 de febrero de 2015).

..."<sup>2</sup> (Lo destacado es de la Sala).

Lo expresado es así, dado que el Proceso Contencioso-Administrativo, entre otras cosas, gira en torno al cumplimiento o no de la norma que se estima vulnerada y los motivos de ilegalidad que el actor invoca, esta Sala ha reiterado que se hace necesario expresar la disposición o disposiciones **particularizadas de las leyes que se estimen transgredidas y exponerse de manera clara, suficiente y razonada el concepto de la violación respecto de cada una de ellas**.

Tal como viene inserto en el libelo de Demanda, si bien el activador jurisdiccional hace mención y la transcripción de las normas infringidas; no obstante, a juicio de esta Sala, agrupó un conjunto de cuerpos normativos y **no individualizó**

---

<sup>2</sup> Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 11 de febrero de 2020.

**el desarrollo del concepto de infracción** de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; los artículos 7, 8, 43 y 54 de la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; los artículos 1, 2 (numerales 1, 2 y 3), 4 y 5 de la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y los artículos 1 y 2 de la Ley 3 de 10 de enero de 2001. La omisión de tal requisito imposibilita a la Sala el estudio del caso, puesto que no se puede verificar la supuesta violación, norma por norma, en la que haya incurrido la Institución demandada (Cfr. fojas 10-15 del expediente judicial).

Asimismo, quien sustancia debe indicar, que el accionante desatendió lo previsto en el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 135 de 1943; es decir, el incumplimiento de la representación de los Hechos u Omisiones que deben realizarse en toda Demanda Contencioso Administrativa, siendo que, en el apartado **“Hechos de la Demanda”**, deben expresarse, **aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del Acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.**

Lo anterior es así, pues tal y como se observa, el demandante comete un error al invocar y transcribir disposiciones legales, cuando, tal y como hemos advertido, en el apartado denominado: **“Hechos de la Demanda”**, **se deben exponer con claridad y precisión meridiana, los hechos de relevancia que fundamentan su pretensión o pretensiones, y no para para exponer argumentos jurídicos, de Normas Legales,** acción que, en todo caso, debió ser desarrollada en el apartado **“Disposiciones Legales Infringidas y el Concepto de la Violación”**, conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Al respecto, se aprecia en el libelo de la Acción en estudio, que realiza la transcripción y un análisis jurídico de una serie de disposiciones legales contenidas en el Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, en la Ley 151 de 24 de abril de 2020, la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y en la Ley 59 de 28 de diciembre de 2008, aduciendo la conculcación de estas normas, indicando, por ejemplo: **“DÉCIMO SEXTO: Que con base a la Ley 25 de 19 de abril de 2018, es**

***evidente la infracción en concepto de violación por omisión directa del funcionario al desatender...***” aspecto que como hemos advertido, no corresponde al apartado denominado: **“Hechos y omisiones fundamentales de la Acción”** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Con lo anterior, el Magistrado Sustanciador es del criterio, que la parte demandante, también incumplió con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135/1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33/1943, al no haber enunciado correctamente los Hechos u Omisiones fundamentales de la Acción, **toda vez que, el accionante realizó, entre otras cosas, alegaciones jurídicas y subjetivas encaminadas a cuestionar la legalidad del Acto demandado, dentro del Libelo de Demanda.**

En consecuencia y con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la aludida Demanda. La norma señalada es del tenor 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 caducidad de la acción.”

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando 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 **IVÁN ENRÍQUE RUÍZ QUIRÓS**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 1141-2019-DG de 13 de junio de 2019**, emitida por la Caja de Seguro Social.

**Notifíquese;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**