

"Es potestativo del Tribunal Contencioso-Administrativo dictar auto para mejor proveer, con el fin de aclarar los puntos dudosos u oscuros de la contienda. Para hacer practicar las correspondientes pruebas, se dispondrá de un término que no podrá pasar en ningún caso de treinta días, más las distancias."

En virtud de lo antes expuesto, esta Sala considera necesario solicitar al Director General de la Caja de Seguro Social la siguiente información:

1. Si la señora Argentina de Arosemena se acogió a la jubilación
2. Desde qué fecha la misma se encuentra jubilada

De igual forma, también es necesario que nos suministre toda la documentación oficial que sustente las respuestas que se den a las anteriores preguntas.

Es necesario señalar que los datos y documentos solicitados resultan imprescindibles para decidir el fondo de la presente causa.

En consecuencia, los Magistrados de la Sala Tercera administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DISPONEN REQUERIR al Director General de la Caja de Seguro Social que haga llegar a este Tribunal Colegiado en el término de cinco días a partir del conocimiento de la presente Resolución, la información descrita en párrafos anteriores.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
HERNÁN DE LEÓN BATISTA -- ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA CPA/ TAX LEGAL SERVICES, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.A-DPC-0194-14 DE 7 DE MARZO DE 2014, EMITIDA POR LA AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA, SU ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, OCHO (8) DE ENERO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Víctor L. Benavides P.  
Fecha: 08 de enero de 2015  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 753-14

VISTOS:

SOCIEDAD CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS a través de la representación legal del Licenciado Vicente Chillambo, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador procede a examinar la presente demanda, con el fin de determinar si la misma cumple con los requisitos mínimos para su admisibilidad.

En este sentido debemos mencionar que toda demanda contencioso administrativa debe cumplir con ciertas exigencias formales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera; así las cosas, esta Superioridad advierte que la acción instaurada ante la vía jurisdiccional incurre en un error gravísimo, el cual procedemos a enunciar seguidamente.

En este punto advierte, que el acto administrativo impugnado, descrito como la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, (Cfr. foja 9 a 10), que decidió CONFIRMA en todas sus partes la resolución No. DNP No. 139-13 HC de 26 de abril de 2013, que ordena a la APC BURÓ, S. A. y al agente económico CHAMBONETT Y ASOCIADOS, ELIMINAR las referencias No. 2012551623, 2012551624 y 2012551622, cuya titular es ROSA DEL CARMEN JIMÉNEZ SÁNCHEZ, con cédula de identidad personal No. 8-235-2541 y le SANCIONÓ con multa de mil balboas (B/.1,000.00), por infringir la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley No. 14 de 18 de mayo de 2006, no es el acto original. Resulta evidente por lo anterior, que la demanda presentada por la firma CPA/TAX LEGAL SERVICES, se dirige contra un acto meramente confirmatorio y no contra el acto originario, que supuestamente ha ocasionado una afectación subjetiva a la SOCIEDAD CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS.

En estas circunstancias, nos vemos precisados a señalar que la Sala Tercera ha mantenido una línea jurisprudencial sistemática, en el sentido de que, si bien no es indispensable enderezar la demanda contra actos confirmatorios, sí es necesario que la acción esté encaminada contra el acto administrativo original; de lo contrario, no se satisfacen los presupuestos de viabilidad de las acciones contencioso administrativas.

De acuerdo al principio de congruencia, el Tribunal sólo puede pronunciarse en cuanto a lo solicitado por el recurrente, toda vez que las partes estructuran el objeto litigioso y la sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda; de allí, que aunque se declare la ilegalidad de un acto administrativo confirmatorio, el acto principal u originario (que es el que realmente ha producido los efectos jurídicos que afectan al administrado), no podría ser alcanzado por la declaratoria de nulidad.

En consecuencia, carecería de eficacia jurídica declarar la ilegalidad de la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, siendo ésta una resolución meramente confirmatoria, mientras que el acto original (Resolución No. 139-13 HC de 26 de abril de 2013), se encuentre ejecutoriado y conserva toda su fuerza y vigor.

Así lo ha declarado esta Superioridad en número plural de ocasiones, como se ilustra en los siguientes pronunciamientos:

"Dentro de este contexto, el artículo 29 de la Ley 33 de 1946 dispone al respecto que no solamente no es necesario dirigir la demanda contra los actos confirmatorios, sino que es un requisito sine qua non

para la admisibilidad de la demanda dirigirla contra el acto administrativo original, que a juicio de la parte actora es ilegal.

Estima el suscrito que la demanda in examine no está debidamente presentada, ya que el recurso debió enderezarse contra el acto original necesariamente, tal como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia contencioso administrativa (Cfr. Autos de 31 de agosto de 1981, 6 de enero y 9 de junio de 1997).

La técnica contencioso administrativa impone que la demanda debe acusar, en primer término, los vicios de ilegalidad que tenga el acto que en la vía gubernativa determine la situación jurídica contraria a los intereses o derechos del recurrente en vez de referirse a la ilegalidad de los actos confirmatorios de esa situación.(Cfr. auto de 18 de enero de 2000).

Se percata quien suscribe que la presente demanda adolece de varios defectos que impiden su admisión. Así en primer término se aprecia que el acto acusado no constituye el acto principal que causa perjuicio a la SRA. ÁLVAREZ, cual es la Resolución R.P. 827-96 que le niega la indemnización por accidente de trabajo y que reposa a foja 1 del libelo. La Resolución No. 7034-92 expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social sólo confirma la decisión aludida, y la Sala Tercera ha venido sosteniendo de manera uniforme que si bien no es indispensable atacar los actos confirmatorios (art. 29 de la Ley 33 de 1946) si es imperativo que la parte recurrente impugne de manera expresa y principal, el acto original que le afecta y causa perjuicios. (Auto de 21 de diciembre de 1998).

De ello se desprende que la presente demanda se dirige contra el acto confirmatorio, siendo que lo correcto, de acuerdo con jurisprudencia reiterada de esta Sala, era impugnar el acto originario o principal.

En relación con lo señalado en el párrafo precedente, esta Superioridad ha manifestado en numerosas ocasiones que es indispensable dirigir las demandas de plena jurisdicción contra el acto que principalmente produce los efectos jurídicos que se pretenden anular, toda vez que la declaratoria de ilegalidad de un acto meramente confirmatorio, deja incólume el acto principal y todos sus efectos. (Auto de 29 de enero de 2002).

"Para el Tribunal, esta resolución es el acto originario que debió ser atacado en plena jurisdicción ante la Sala; en tal sentido, al omitir esta gestión, la parte demandante incumple lo previsto por la jurisprudencia contenciosa basada en el artículo 43a segundo inciso de la Ley 135 de 1943, según el cual no es indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios, mas sí es necesario impugnar el acto originario, es decir, aquella decisión que resuelve por primera vez la petición, reclamo o recurso incoada ante la Administración. (Auto de 13 de septiembre de 2001).

En este punto se observa que el recurrente en vez de atacar el acto principal, o sea la Resolución No. DINAF-018-95 de 10 de agosto de 1995, por medio de la cual se sancionó con multa de CINCO MIL BALBOAS (B/.5,000.00) a la Empresa AQUACHAME, S. A., ataca el acto confirmatorio, el cual está constituido por la Resolución No. 12-98 de 25 de junio de 1998....

La deficiencia arriba anotada contraviene lo dispuesto en el artículo 29 final de la Ley 33 de 1946, el cual dispone que "no será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa, pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado"; ello es así toda vez que esta Sala Plena, en múltiples ocasiones ha interpretado dicha excerta legal en el sentido de que son los actos principales expedidos por los

funcionarios los que en primer lugar deben ser atacados y no se debe dirigir el recurso contra los actos confirmatorios. (Ver auto de 27 de febrero de 1986).

El que suscribe, hace la observación al recurrente de que el motivo principal por el cual no deben ser atacados los actos simplemente confirmatorios es que aunque se revocaran estos últimos, el acto originario seguiría subsistiendo, por lo cual no tendría ningún sentido lógico venir a esta Sala en demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción si no se puede dar la reparación plena de los derechos del afectado.

En el caso sub-judice la parte actora ha invertido la acción y dirige la demanda contra los actos confirmatorios, quedando sin tachar los principales. (Auto de 5 de noviembre de 1998)."

La importancia de la distinción planteada radica en el hecho de que, conforme ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia, las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción no pueden interponerse únicamente contra esta última categoría de actos, pues, carece de objeto que la Sala se pronuncie sobre la legalidad de un acto que niega o rechaza un recurso gubernativo, si el acto principal, que es el que podría afectar derechos subjetivos, permanece en pie, por no haber sido impugnado en la demanda; recordándole a la apoderada judicial de la demandante que, para resolver la controversia planteada es necesario aclararle al recurrente, que un "acto principal" es aquel que causa estado, es decir, que decide una petición o una controversia administrativa.

Frente a este tipo de actos están los llamados "actos confirmatorios", que son los que se expiden con motivo de la interposición de un recurso gubernativo y confirman o mantienen la decisión de primera instancia.

Bajo esta categoría se ubica otro tipo de actos que no son propiamente confirmatorios, pero que tienen el efecto de dejar en pie la resolución de primera instancia al no admitir o rechazar un recurso gubernativo por cualquier causa.

En consecuencia, las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción deben promoverse contra el acto original, es decir, contra aquél que creó la situación jurídica que afectó derechos subjetivos del demandante y no únicamente contra los actos meramente confirmatorios, o que niegan o rechazan el recurso de reconsideración o apelación, pues, aun cuando la Sala declarase ilegal el acto confirmatorio, el acto principal quedaría firme, es decir, surtiendo todos sus efectos legales.

Por otra parte, esta Judicatura se percata que en el escrito judicial el activista no mencionó las normas violadas, omitió la transcripción de éstas y no aportó el concepto de la violación de las normas alegadas como infringidas.

El artículo 43 de la Ley 135 de 1943, en referencia establece los requisitos que debe cumplir toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

1. La designación de las partes o de sus representantes;
2. Lo que se demanda,
3. Los Hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

En este sentido debemos mencionar que toda demanda contencioso administrativa debe cumplir con ciertos requisitos formales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera. Este despacho Sustanciador, advierte que la parte actora omitió indicar la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación en el proceso conforme se establece en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

En reiterada jurisprudencia se ha manifestado que el incumplimiento de los requisitos de los cuales adolece la presente demanda impiden su admisión:

Resolución de 25 de julio de 2008:

"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 ibidem.

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 43 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". (HELLO KITTY, INC., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución no.294 del 21 de septiembre de 2007, emitida por el Viceministro de Industrias y Comercio y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Jacinto Cárdenas M. Resolución de 25 de julio de 2008).

Resolución de 26 de diciembre de 2007:

"Este Tribunal Colegiado se cerciora de que en efecto, la parte actora se limitó a transcribir las disposiciones legales que estima infringidas, señalando únicamente que el concepto de la violación es de manera directa, pero sin indicar si es por omisión o por comisión, y dando una explicación poco detallada que no permite a esta Superioridad poder examinar el fondo de la violación que se invoca. En este punto es importante indicar que nuestra jurisprudencia ha sido clara al indicar que si se omite

la mención de los conceptos de la violación de las disposiciones que se estiman vulneradas se produce la inadmisión de la demanda." (Rogelio Francisco Salcedo V. para que se declare que es nulo por ilegal el Decreto Gerencial N DC-016 de 3 de julio de 2006 emitido por la Gerente Ejecutiva de Administración de la Caja de Ahorros, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. Ponente: Víctor L. Benavides P. Resolución de 26 de diciembre de 2007).

A juicio de Janina Small "En nuestra jurisdicción, la defectuosa calificación y expresión del sentido y alcance de la violación, no produce la inadmisión de la acción; pero sí se rechaza cuando el acto se limita a señalar en forma genérica las disposiciones violadas, o cuando omite mencionarlas, sin intentar explicar el concepto en que lo han sido." (Análisis para la reforma de los procesos contencioso-administrativos en Derecho Procesal, Panamá, 2004, p.177)". Curso de Derecho Procesal Administrativo. (Heriberto Araúz. Panamá, 2004. Págs. 223, 226.

Respecto a la falta de acreditación de la parte actora, éste Tribunal señala que, no se observa que CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS posea la suficiente legitimidad para demandar el acto administrativo, es decir que no goza de la personería jurídica necesaria para impugnar el acto administrativo.

En ese sentido, esta Sala ha sostenido con base en el art. 637 del Código Judicial, que para probar la personería jurídica, es necesario la aportación de la certificación del Registro Público que acredite los representantes que componen la sociedad. Así, en fallo de 24 de mayo de 2010 bajo la ponencia del suscrito, la Sala observó lo siguiente:

Recordemos que la personería jurídica es aquella por la que se reconoce a una entidad, asociación o empresa, capacidad suficiente para contraer obligaciones y realizar actividades que generan plena responsabilidad frente a sí mismos y frente a terceros...

En ese sentido, resulta pertinente transcribir las normas referentes a la materia:

Artículo 593. El Estado, las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas comparecerán en proceso por medio de sus representantes autorizados, conforme a la Ley. Las personas jurídicas de derecho privado, comparecerán en proceso por medio de sus representantes con arreglo a lo que disponga el pacto constitutivo, los estatutos y la Ley. Salvo que conste en el Registro Público otra designación, la representación de las personas jurídicas la tendrá el Presidente; por su falta, el Vicepresidente o el Secretario y por falta de ellos el Tesorero; o la persona que respectivamente haga sus veces si tuvieran otro título.

En caso de demanda dirigida contra una persona jurídica, el demandante deberá presentar documento del Registro comprobatorio de la representación.

Artículo 596. Los representantes deberán acreditar su personería en la primera gestión que realicen, salvo que se trate de medidas cautelares en que se afiancen daños y perjuicios.

[...]

Tal como se desprende de la anterior jurisprudencia, resulta imperioso el acreditar la personería jurídica de las partes dentro del proceso, lo cual se realiza con la simple presentación de una certificación del Registro Público, que brinde certeza jurídica de la existencia y representación legal de las personas jurídicas que comparecen ante la autoridad judicial.

De lo anotado se colige, que la Sociedad CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS, carece de la personería jurídica necesaria para pretender la nulidad por ilegal de la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de

marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia ya que no queda acreditado la representación de la empresa. Es decir, la demanda no cumple con el requisito estipulado en el artículo 637 del Código Judicial, y como consecuencia, se omite un requisito indispensable de admisibilidad.

En estas circunstancias, y de acuerdo a todo lo expresado, nos vemos precisados a concluir que la acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción promovida por la parte actora no puede dársele curso legal, de conformidad con lo señalado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, por la firma CPA/TAX LEGAL SERVICES, en representación de CPA/TAX CHAMBONETT Y ASOCIADOS, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ALCIBIADES NELSON SOLÍS, EN REPRESENTACIÓN DE CECILIA CEDEÑO, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO, EN QUE INCURRIÓ EL MINISTERIO DE SALUD, AL NO DAR RESPUESTA A LA SOLICITUD DE PAGO DE TIEMPO COMPENSATORIO ACUMULADO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P PANAMÁ, OCHO (8) DE ENERO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	08 de enero de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	57-2012

VISTOS:

El licenciado Alcibiades Nelsón Solís, actuando en su condición de apoderado judicial de Cecilia Cedeño, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativa, en que incurrió el Ministerio de Salud, al no dar respuesta a la Solicitud de Pago de Tiempo Compensatorio acumulado, y para que se hagan otras declaraciones.