

Ahora bien, en caso de que el demandante no hubiese podido obtener copia autenticada de los actos impugnados, se le reitera que el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, prevé que el Magistrado Sustanciador tiene la facultad de solicitar, antes de admitir la demanda, y cuando así lo requiera el recurrente con la debida indicación de la oficina correspondiente, copia del acto impugnado o certificación de su publicación, en aquellos casos en los cuales el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia, previa comprobación de haber realizado todas las gestiones tendientes a obtener dicha documentación. (Cfr. Autos de 6 de diciembre de 2002: Adela Alvarado vs. Comisión de Fondo Complementario de la C.S.S. y de 26 de septiembre de 2000: Robinson Urriola vs. Dirección de Aeronáutica Civil)

Sin embargo, aún cuando en el presente caso la parte actora peticionó al Sustanciador copia autenticada de los actos impugnados, no demostró a este Tribunal que previo a la presentación de la demanda solicitó las mismas – debidamente autenticadas, y le fueron negadas. Por tal razón, la solicitud legible en el punto 2 de la foja 39 de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, que en su parte pertinente dice así: “Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia...”

Ante la omisión de los requisitos señalados, la presente demanda no debe tramitarse, tal como lo ordena el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, 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 contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Tomás Vega Cadena en representación de ISMAEL ANTONIO CHONG CORONADO, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N° 278 de 1 de agosto de 2005, emitida por el Ministro de Salud, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,

WINSTON SPADAFORA FRANCO
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA ARIAS, ALEMÁN & MORA EN REPRESENTACIÓN DE TOWERBANK INTERNATIONAL, INC., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.D.G.1153-2005 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2005, EMITIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES. PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL OCHO (2008).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Nelly Cedeño De Paredes
Fecha:	18 de septiembre de 2008
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	50-2007

VISTOS:

La firma forense ARIAS, ALEMÁN & MORA, representada en este acto por el Licenciado LUIS EDUARDO MASTELLARI SOSA, actuando en su condición de apoderada judicial de la sociedad denominada TOWERBANK INTERNATIONAL INC. (TOWERBANK), ha interpuesto formal DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, para que se declare Nula por ilegal la RESOLUCIÓN N°D.G. 1153-2005 de 21 de diciembre de 2005 (visible de fojas 1 a 2), y sus actos confirmatorios distinguidos como RESOLUCIÓN N°D.G. 483-2006 de 21 de junio de 2006 (visible de fojas 3 a 6) y, RESOLUCIÓN N°39,182-2006-J.D. de 26 de octubre de 2006, las dos primeras de ellas, emitidas por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, y la tercera de ellas, por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social. Asimismo, acompaña su libelo de demanda de una formal Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo demandado como se observa específicamente de fojas 24 a 26 (ver también de fojas 16 a 27).

Antes de emitir nuestro concepto respecto a la Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo demandado, consideramos oportuno realizar un ligero recorrido -sin el ánimo de adentrarnos en estos momentos al fondo de la controversia- sobre cada una de las actuaciones de parte y de esta Sala propiamente, dentro del presente

proceso, a fin de determinar en qué estado se encuentra el mismo y si en efecto se cumple con los presupuestos necesarios para acceder o no a la solicitud impetrada.

Podemos observar que en este momento el proceso principal propiamente, se encuentra pendiente del pronunciamiento por parte de esta Sala sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de la demanda en cuestión, aspecto que abordaremos en escrito o resolución aparte, previa revisión de los antecedentes administrativos.

Bien, como el tópico a atender en este momento lo es la Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo demandado, es por lo que nos ocuparemos de ella revisándola minuciosamente.

De una prolija revisión, tanto al escrito Poder Especial, como al libelo de demanda, propiamente, esta Magistratura, además de encontrar que los mismos cumplen con los requisitos formales que establece claramente nuestro Código Judicial en los artículos 625 y 665, respectivamente, los cuales se encuentran correlacionados con el 98 y 470 de dicho Código y con el 43 y 57-C de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 (ver artículo 36); observa que, de fojas 24 a 26 se desprende una Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo demandado, la cual consta inserta en el libelo de demanda y que hemos revisado minuciosamente, arribando a la conclusión de no acceder a lo solicitado. Claro está, que de lo que se resuelva se le hará partícipe a la Procuraduría de la Administración, tal como lo prevén los 27 y 101 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943; 36, 45, 46 y 47 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 y, lo dispuesto en los numerales 2, 4 y 9 del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, modificada por la Ley N°45 de 27 de noviembre de 2000, en concomitancia con el artículo 347 numerales 1 y 9 del Código Judicial.

Lo referido en líneas precedentes, es decir, lo atinente a la negativa de acceder a la suspensión provisional, emerge cuando observamos que la solicitante de la suspensión, por una parte, se ha dedicado a exponer en su escrito de tal, un cúmulo de alegaciones subjetivas respecto a las actuaciones del ente público emisor del acto que pretende impugnar a través de la demanda incoada, y no así, el esperado despliegue de hechos sustanciales y precisos que pudieren demostrar ó, más aún, convencer a esta Corporación de Justicia a acceder a la Suspensión Provisional del Acto Administrativo que se dice contrario a derecho e infractor del debido proceso y, por la otra, ha desconocido que la aludida Ley N°135 de 1943, modificada por la Ley N°33 de 1946, específicamente en su artículo 74 numeral 2, ha dejado sumamente claro que "... No habrá lugar a la suspensión provisional en los siguientes casos: ... 2. En las acciones sobre monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas; .../."

Aquí haremos una ligera explicación conceptual de lo que se tiene por cuota y contribución, ello a tenor de lo expuesto en el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española – Vigésima Primera Edición), específicamente, en su página 561, cuando puntualiza que "Contribución" es la "... Cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado.". Asimismo, tenemos que el Diccionario de Sinónimos "AULA" del Autor Tomás Del Rey, Edición – 1998, nos dice que "Cuota" es como "... Cánon, Contribución, Porción" (El subrayado, la negrilla y cursiva son de esta Sala).

Habida cuenta, el uno representa lo que significa el otro conceptualmente hablando, de tal manera entonces, que ello lleva a que la situación recogida en las resoluciones demandadas y por las cuales se pide la suspensión, pierdan lugar cuando son confrontadas con lo anotado en el numeral 2 del artículo 74 lex citi.

En otras palabras, aún cuando la solicitud en cuestión ha sido conformada de una serie de exposiciones que, en gran medida vislumbran su intención, aunado a la anotación de la descripción de lo que denomina la actora un peligro inminente para la reparación de su derecho o intereses, los cuales dice se tornan de difícil o imposible reparación al no suspenderse los efectos del acto administrativo demandado; no sólo ha dejado de acompañar tal petición de las pruebas preconstituidas debidas, elementos éstos que son esenciales para complementar el sustento de una acción como ésta; sino, que ha desconocido que la naturaleza de la resolución o acto demandado se encuadra en lo dispuesto en el preanotado numeral 2 del artículo 74 de la Ley en comento, detalle tan elemental que hace estéril la posibilidad de acceder a la suspensión provisional querida del mismo.

En fin, como se ha podido colegir, no hay lugar a la suspensión, por cuanto que la Sala observa a prima facie que no existe una violación ostensible del ordenamiento jurídico que motive acceder a lo pedido bajo el prisma de una medida cautelar -reiteramosB.

Por lo anotado en párrafos precedentes cabe a manera de docencia- señalar que cuando se quiera petitionar la suspensión provisional del acto administrativo dentro de un Proceso Contencioso Administrativo, es esencial y preciso, no sólo que se motive directamente la misma -no importa si dicha solicitud se plasme en el mismo

libelo de demanda o se realice en escrito separado-, tal como se ha dejado sentado en innumerables jurisprudencias de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; sino, que se acompañe de las debidas pruebas.

Visto desde la perspectiva procesal y procedimental, quien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 y por la Ley N°39 de 17 de noviembre de 1954 -sin desconocer lo que prevé tal Ley en su artículo 74-, formalice una Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo que al efecto se demande, tiene que acompañarla de prueba o pruebas "preconstituida(s)" -como se ha dejado sentado en vastas jurisprudencias de esta Sala-; pues, no debe olvidar quien funja como proponente de tal petición que es elemental para el cuerpo de Magistrados que conforman la Sala, tener a la mano todos los elementos de probanza al tiempo de valorar dicha Solicitud de Suspensión, para así determinar, aunado al sustento de esta última, si en efecto se configuran todos los presupuestos necesarios y, por ende, den lugar a, si es dable o no acceder a la Suspensión querida.

Por otro lado y, sin perjuicio de todo lo antes anotado, queremos hacer alusión -en aras de reforzar nuestro criterio-, no sólo a lo que se denomina la Suspensión Provisional, sino, a los denominados "Actos Negativos". Claro está, que antes de ello, consideramos preciso dejar claro que no es posible desde el punto de vista jurídico suspender Actos Administrativos Negativos, especialmente, cuando se trata de la obligación de cumplir con el pago de las contribuciones o cuotas prefijadas, en este caso, por la Caja de Seguro Social, como es el caso que nos ocupa.

Bien, retomando el punto tras anterior, tenemos que, por su naturaleza tan especial, la Suspensión Provisional está llamada a proyectar sus efectos sobre actos administrativos que impliquen una actividad de tal naturaleza. En consonancia con lo anotado es que se ha señalado que la Suspensión Provisional busca dejar o salvaguardar el status jurídico que existía antes de expedirse el Acto Administrativo que es objeto de impugnación. Es decir, que -apoyados en la tesis de diversos autores- la suspensión viene a operar plenamente en todos aquellos casos, cuando la simple paralización de la actividad ejecutiva pueda lograr el mantenimiento de la materia del proceso y la efectividad de la sentencia o resolución. De hecho, esto es lo que ocurre normalmente respecto de todos aquellos actos cuyo cumplimiento comporta el ejercicio de una actividad administrativa.

Ahora bien, también es menester señalar que la denominada medida cautelar de Suspensión Provisional carece de eficacia en los supuestos justamente contrarios en que el Acto Administrativo que se demanda o pretenda demandar, contenga la denegación o prohibición del ejercicio de la actividad, esto es, que un acto administrativo negativo no es susceptible de la aplicabilidad de dicha prevención.

Como corolario a lo anotado tenemos lo que esta Sala se pronunció en resolución de siete (7) de febrero de 2002, dictada bajo la ponencia del Magistrado ADÁN ARNULFO ARJONA y la cual es parte integral del Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por la SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT), contra el OFICIO N°3709-LEG. de 13 de septiembre de 2001, dictado por la Contraloría General de la República, relacionado con el refrendo del Proyecto de Contratos por Servicios Profesionales; esto es, que:

... Los actos administrativos negativos, como bien lo señala el Dr. Molino Mola son "... aquellos que no modifican o alteran la situación jurídica preexistente y que en consecuencia, no serán actos negativos los que denieguen lo solicitado, si alteran o modifican la situación jurídica preexistente, por tanto, son aparentemente negativos. Frente a los primeros no cabe la suspensión, pues ello equivaldrá al otorgamiento provisional mientras se sustancia el proceso, de lo solicitado, cuando la finalidad de la medida cautelar regulada es mantener, si fuera posible, el status quo anterior a la adopción del auto recurrido. "(MOLINO MOLA, Edgardo; Legislación Contencioso Administrativa actualizada y comentada, con notas, referencias, concordancias y jurisprudencia; 1993; págs. 111-112).

Por todo lo antes expuesto, es que "se ha concebido que la Suspensión Provisional no tiene, por regla general, cabida ante los llamados Actos Negativos, puesto que, de decretarse su suspensión en lugar de conservar el status quo anterior, lo que en realidad se conseguirá es el otorgamiento de un status distinto. ...". Es más, "se ha considerado en este sentido, que son actos negativos los que no modifican o alteran la situación jurídica preexistente.". Claro está, que "es necesario tener en cuenta que, algunos Actos Administrativos pueden revestir la apariencia de contenido negativo porque simplemente niegan lo solicitado por el administrado, ..." (Adán Arnulfo Arjona, Primer Congreso Panameño de Derecho Procesal, 19 al 21 de agosto de 2004, Panamá, págs. 25 y 26). Ahora bien, por el sólo hecho de que estos actos introduzcan alteración o modificación a situaciones jurídicas anteriores, abre la posibilidad de ser afectados con la Suspensión Provisional.

En definitiva, luego de este somero recuento docente, doctrinario, procesal, procedimental y jurisprudencial, aparejado de la lectura de cada uno de los elementos que conforman la solicitud impetrada, así como también, de las exposiciones previas, realizadas en la presente resolución, esta Magistratura no encuentra méritos suficientes que, por una parte, den lugar a suspender un acto negativo y, por la otra, que sustenten en sí la petición incoada y, por ende, demuestren un peligro inminente o una situación de difícil o imposible reparación que pudiera configurarse en el evento de consumarse alguna actuación por parte de la Dirección General de la Caja de Seguro Social y/o por la Junta Directiva de dicha entidad estatal, propiamente, en perjuicio de la sociedad denominada TOWERBANK INTERNATIONAL INC. (TOWERBANK).

Ahora bien, queremos dejar claro también, que lo resuelto por esta Magistratura respecto de la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo que nos ocupa no incide en lo que podría ser la decisión de fondo, luego que se hayan agotado todas las fases procesales correspondientes a este tipo de procesos.

Por todo lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ACCEDE a la SOLICITUD interpuesta por la sociedad denominada TOWERBANK INTERNATIONAL INC. (TOWERBANK), a través de su apoderada judicial, consistente en que se SUSPENDA PROVISIONALMENTE EL ACTO ADMINISTRATIVO demandado vía PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN, -supuestamente- por ilegal y, por ende, Nulo, es decir, la RESOLUCIÓN N°D.G. 1153-2005 de 21 de diciembre de 2005 y, sus actos confirmatorios distinguidos como RESOLUCIÓN N°D.G. 483-2006 de 21 de junio de 2006 y RESOLUCIÓN N°39,182-2006-J.D. de 26 de octubre de 2006, las dos primeras de ellas, emitidas por la Dirección General de la Caja de Seguro Social, y la tercera de ellas, por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y en consecuencia, PROSIGASE con el trámite de rigor ante esta Sala, según la naturaleza del caso.

NOTIFÍQUESE,

NELLY CEDEÑO DE PAREDES
WINSTON SPADAFORA FRANCO -- HIPÓLITO GILL SUAZO
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EDIL MISAEL PEÑUELA EN REPRESENTACIÓN DE JOSEFINA SMITH BARCENAS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA NOTA V.A.B.D.NO. 149-08 DEL 15 DE ABRIL DE 2008, EMITIDA POR EL VICERRECTOR ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL OCHO (2008).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Nelly Cedeño De Paredes
Fecha:	19 de septiembre de 2008
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	591-08

VISTOS:

El Licenciado EDIL MISAEL PEÑUELA, en representación de JOSEFINA SMITH BARCENAS, ha interpuesto ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenida en la Nota V.A.B.D. No. 149-08 de 15 de abril de 2008, emitida por el Vicerrector Académico de la Universidad de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

La parte actora incluye en su escrito de demanda, una petición para que esta Sala, previo a la admisión de la demanda, solicite a la Vicerrectoría Académica de la Universidad de Panamá copia autenticada de la Organización Docente de Profesores de la Facultad de Humanidades departamento de Geografía e Historia. Sin embargo, por razones de economía procesal el Magistrado Sustanciador, procede a verificar la admisibilidad de la presente demanda.