

contemplado en el artículo 42 de la ley 135 de 1943, que señala: "Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación". No obstante, se advierte claramente que el agotamiento de la vía gubernativa no ha sido demostrado en la presente demanda y en consecuencia carece esta Sala de la constancia de notificación del acto, actuación que le brinda certeza sobre si la misma ha sido o no propuesta oportunamente, tomando en cuenta que estamos ante una demanda plena jurisdicción, en donde el término con que cuenta el administrado para presentar su demanda sin que prescriba la acción, es de un plazo de dos meses según artículo 42b de la Ley 135 de 1943.

Sobre el particular, la jurisprudencia de la Sala ha señalado, en diversos fallos, lo siguiente:

"Al resolver la admisibilidad de la demanda, quien suscribe considera que la misma no debe admitirse, ya que no cumple con el requisito establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, debido a que no se ha acreditado la notificación del acto impugnado. La notificación del acto que se impugna es un requisito de importancia exigido por la Ley. Todo acto administrativo impugnado requiere no sólo su autenticación sino la constancia de la notificación del mismo para demostrar el agotamiento de la vía gubernativa. El libelo de la demanda deberá acompañarse de estas constancias, pues de no ser así, la misma se encontrará deficientemente propuesta...". Auto de 29 de febrero de 2000, PABLO GARRIDO contra AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ.

"Al resolver la admisibilidad de la demanda, quien suscribe considera que la misma no debe admitirse, ya que no cumple con el requisito establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, debido a que no se ha acreditado la notificación del acto impugnado. La notificación del acto que se impugna es un requisito de importancia exigido por la Ley. Todo acto administrativo impugnado requiere no sólo su autenticación sino la constancia de la notificación del mismo para demostrar el agotamiento de la vía gubernativa. El libelo de la demanda deberá acompañarse de estas constancias, pues de no ser así, la misma se encontrará deficientemente propuesta...". Auto de 29 de febrero de 2000, PABLO GARRIDO contra AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ.

En este sentido, considera el Resto de la Sala, que aunque el Procurador de la Administración se haya referido a una resolución distinta del acto demandado, en efecto se ha podido corroborar del acto demandado y las constancias procesales aportadas junto con el libelo de la demanda, que no se ha demostrado el agotamiento de la vía gubernativa, presupuesto fundamental para que esta Sala pueda entrar a conocer la demanda.

Ante tales circunstancias, esta Corporación estima que el auto venido en apelación debe revocarse, y en su lugar declararse inadmisibles las demandas.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la ley, previa revocatoria del Auto de 13 de julio de 2009, NO ADMITE la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por la firma forense Ledezma y Asociados, en representación de NICOMEDES ZAMBRANO SOLIS, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 40, 897-2008-J.D. de 6 noviembre de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Notifíquese.

WINSTON SPADAFORA FRANCO
HIPÓLITO GILL S.
JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LIC. ÁLVARO MUÑOZ FUENTES, EN REPRESENTACIÓN DE TOMAS ALBERTO CEDEÑO RODRÍGUEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN R.P., 445-2002 DEL 3 DE MAYO DE 2002, EMITIDA POR LA COMISIÓN DE PRESTACIONES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, DIECISEIS (16) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE (2009).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Winston Spadafora Franco

Fecha: 16 de noviembre de 2009
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 753-06

VISTOS:

El Lic. Álvaro Muñoz, actuando en representación de Tomas Alberto Cedeño Rodríguez, ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, ante esta Superioridad, a fin que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 445-02 de 3 de mayo de 2002, Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja del Seguro Social y la Resolución N° 39,120-2006-J.D. de fecha 5 de octubre de 2006, dictada por la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.

FUNDAMENTOS DEL DEMANDANTE

Refiere el demandante que en los actos demandados no se tomó en cuenta que la incapacidad producto de la afectación que padece Tomás Cedeño es una incapacidad total permanente para el trabajo, habida cuenta que tiene dermatitis en la piel que se altera cada vez que labora, lo cual lo incapacita por varios meses, además que padece de faringitis producida por los químicos.

Agrega el demandante que los actos acusados infringen los artículo 5, 23, 24, 25 y 26 del decreto de Gabinete N° 68 de 1970, estos dos últimos modificados por la Ley 51 de 2005, toda vez que no se tomaron en consideración la gravedad del padecimiento de Tomás Cedeño, sus componentes biológicos, psíquicos y sociales, que lo impiden laborar en las plantaciones bananeras, por lo que debió otorgársele una indemnización como incapacidad laboral permanente y no una ínfima indemnización que no compensa el hecho que no puede laborar por razón de los químicos utilizados en el trabajo.

Posterior a la presentación de la demanda, el Lic. Álvaro Muñoz presentó escrito de corrección de demanda, la cual fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante Auto de 17 de enero de 2007. La corrección de la demanda consistió más que todo en que el demandante considera que además de las normas antes mencionadas, también se violó el artículo 27 del Decreto de Gabinete en comento, en el sentido que a pesar que su representado tiene una incapacidad total y permanente para realizar trabajos, la indemnización otorgada no se corresponde con tal hecho.

INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

La Licda. Elvira Real, Presidenta de la comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, rindió informe de conducta indicando que el señor Tomás Cedeño fue evaluado por diferentes comisiones médico calificadoras, tanto en primera como en segunda instancia, y todos han coincidido en que la incapacidad para el trabajo del asegurado ha disminuido en un 20%, por lo que la actuación de la Caja de Seguro Social, se ha hecho con apego a las normas que regulan las pensiones en el seguro de Riesgos Profesionales, específicamente los artículo 29 y 60 del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970.

Agrega que para poder que se le otorgue al asegurado una pensión total y permanente se requiere que el mismo presente una incapacidad para el trabajo absoluta, es decir que no pueda realizar ningún trabajo, de conformidad con el artículo 23 de citado Decreto de Gabinete, lo cual no es el caso.

OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador de la Administración mediante Vista Fiscal N° 874 de 15 de noviembre de 2007, recomendó se declare que no es ilegal la resolución impugnada, toda vez que la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social actuó de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones legales.

Refiere que la decisión tomada en el acto acusado tiene su sustento fáctico jurídico en la evaluación que le hiciera la Comisión Médica Calificadora al señor Tomás Cedeño, en la cual se determinó que éste padecía de una dermatitis por contacto crónico y que no mostraba secuelas producto del accidente, por tanto registra una incapacidad parcial permanente de un 20% para realizar labores habituales, de manera que de conformidad con los artículos 60 y 29 del Decreto de Gabinete N° 68 de 1970, se le otorgó una indemnización acorde con el dictamen hecho por los peritos en medicina.

Por último señala que en vista que al no dictaminarse al señor Cedeño una incapacidad permanente absoluta, mal podía la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social acceder a la petición del asegurado.

DECISIÓN DE LA SALA

Evacuados los trámites procesales previsto por ley para este tipo de proceso, ha quedado pendiente de emitir decisión de fondo, por lo que esta Sala pasa a hacer las siguientes consideraciones:

De la lectura del libelo de la demanda se desprende que la parte actora ha solicitado a esta Sala se declare nula por ilegal la Resolución N° 445-02 de 3 de mayo de 2002, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones. No obstante lo anterior, esta Superioridad advierte que si bien contra la resolución atacada como acto original se anunciaron los recursos de reconsideración y apelación, lo cierto es que el recurrente desistió de los mismos, petición que fue acogida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, lo cual implica que no se agotó la vía gubernativa. Veamos estos aspectos con mayor detenimiento.

El señor Tomás Cedeño Rodríguez sufrió un accidente laboral el 27 de septiembre de 1996, mientras laboraba para la empresa Puerto Armuelles Fruti Co. Ltd., lo que conllevó a que la Comisión Médica Calificadora de la Caja de Seguro Social catalogara la afectación que padece Cedeño como una dermatitis por contacto y determinó que la capacidad es permanente parcial con una disminución de un 20% para realizar trabajos.

En atención a ello la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social mediante Resolución N° 445-2002 de 3 de mayo de 2002, le concedió al precitado Cedeño una indemnización total de B/.1578.75 (vf. 1-2 del proceso contencioso y 288-289 del expediente administrativo).

De esta Resolución se notifica el señor Tomás Cedeño el 22 de mayo de 2002, y anunció recurso de reconsideración y apelación (fs. 2 del proceso contencioso y 289 del expediente administrativo). No obstante el 27 de mayo de 2002, Tomás Cedeño presentó escrito desistiendo de los recursos anunciados, documento este que fue recibido por el departamento de Riesgos Profesionales (fs. 290 del expediente administrativo).

Sobre el escrito de desistimiento mencionado en el párrafo anterior, se pronunció la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución de 6 de agosto de 2002 (fs. 295 del expediente administrativo), en la cual se acoge el desistimiento de los recursos de reconsideración y apelación presentado por Cedeño contra la Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002, emitida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social.

Sobre el particular es preciso advertir que el hecho de acogerse el desistimiento de los medios de impugnación anunciados contra la Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002, trae como consecuencia el no agotamiento de la vía gubernativa, presupuesto indispensable exigido por nuestra legislación, para la presentación de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción. Así lo establece el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, el cual reza:

“Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39, y 41 o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámites, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación”.

En igual sentido se pronuncia la Ley 38 de 2000, en su artículo 200 a propósito del agotamiento de la vía gubernativa, veamos:

“Artículo 200. Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1- Transcurra el plazo de dos meses, sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación señalados en el artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;

3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;

4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos”.

Estas dos disposiciones legales coinciden en que se agota la vía gubernativa, entre otros, cuando se hayan presentados los recursos contra el acto demandado, y los mismos hayan sido resueltos. Entendiéndose como resuelto un recurso cuando la administración se pronuncia mediante una resolución debidamente motivada y sustentada jurídicamente, con respecto a lo planteado en los medios de impugnación interpuestos contra el acto acusado o cuando interpuestos el recurso de reconsideración o apelación, estos se entienden negados en virtud del silencio administrativo.

En virtud de estos razonamientos y observándose en el caso que nos ocupa, que al no decidirse los recursos de reconsideración y apelación que fueron anunciados contra el acto acusado, debido al desistimiento presentado por el demandante y debidamente acogido por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se colige claramente que no se agotó la vía gubernativa, y como consecuencia de ello no procede la interposición de la acción de plena jurisdicción contra Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002. Aunado al hecho que dicha resolución se encuentra ejecutoriada y en firme desde el 6 de agosto de 2002, cuando la autoridad demandada acogió el desistimiento de los recursos presentado contra el precitado acto.

Y es que de la demanda se desprende que parece existir una confusión por parte del demandante en cuanto a la determinación de cual es el acto original y cuales son los actos confirmatorios, que a fin de cuenta resolvieron la pretensión de su representado en la jurisdicción administrativa.

Es por ello que esta Sala se ve en la necesidad de aclarar cual de los actos emitidos por la Caja de Seguro Social, se entienden como acto original y confirmatorios.

Ya se dejó plasmado en párrafos anteriores que la Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002, emitida por la Comisión de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, constituye un acto original, que si bien se anunciaron recursos de reconsideración y apelación en contra del mismo, lo cierto es que el recurrente desistió de los mismos, cuyo desistimiento fue acogido por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, quedando entonces la decisión ejecutoriada y en firme, de allí la improcedencia de la demanda de plena jurisdicción.

Por su parte la Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, no constituye un acto confirmatorio de la Resolución N° 445-2002 de 3 de mayo de 2002, pues no decidió ningún recurso interpuesto contra ésta, por las razones antes expuestas. Por tanto la Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, constituye un acto original, puesto que obedeció a un pronunciamiento de la Comisión de Prestaciones de la Caja de Seguro Social, en virtud a las nuevas evaluaciones médicas hechas a Tomás Cedeño, decidiéndose que el afectado mantenía igual status de salud que cuando se dictó la Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002.

La Confirmación de que la Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, constituye un acto original, se comprueba con el hecho de que en la misma se establece que contra dicho acto el afectado podía presentar los recursos de reconsideración y apelación. Es por ello que Tomás Cedeño decide interponer el recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante Resolución N 39,120-2006-J.D. de fecha 5 de octubre de 2006, confirmando el acto impugnado.

De lo anterior se deduce entonces la existencia de dos actos originales y un acto confirmatorio, de manera que la parte actora debió dirigir su demanda contra la Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, como acto original y la Resolución N° 39,120-2006-J.D. de fecha 5 de octubre de 2006, como acto confirmatorio. Pero no contra la Resolución N 445-2002 de 3 de mayo de 2002, pues esta ya estaba ejecutoria y en firme, con la agravante que no se agotó la vía gubernativa.

Por las consideraciones anteriores, esta Sala Procederá a declarar no viable la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción presentada por el Lic. Álvaro Muñoz, en representación de Tomás Cedeño.

Por consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, presentada por el Lic. Álvaro Muñoz, en representación de Tomás Cedeño Rodríguez, para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución N° 445-02 de 3 de mayo de 2002, Resolución R.P. 816-2004 de 18 de agosto de 2004, emitida por la Comisión de Prestaciones de la Caja del Seguro Social y la Resolución N° 39,120-2006-J.D. de fecha 5 de octubre de 2006, dictada por la Junta Directiva de la Caja del Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.