

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA AROSEMENA, NORIEGA Y CONTRERAS, EN REPRESENTACIÓN DE PROCESOS Y ANÁLISIS METALÚRGICOS, S. A. PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA N° 1140-DMS-DGSP-DCSA-SSDP, DE 22 DE DICIEMBRE DE 1999, DICTADA POR EL MINISTRO DE SALUD, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIDOS (22) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma Arosemena, Noriega y Contreras, actuando en nombre y representación de PROCESOS Y ANÁLISIS METALÚRGICOS, S. A., ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° 1140-DMS-DGSP-SDGSA-DCSA-SSDP de 22 de diciembre de 1999, dictada por el Ministro de Salud, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante escrito fechado 29 de agosto del año en curso, visible a fs. 84 del expediente, la actora desistió de la acción contencioso administrativa interpuesta contra el mencionado acto administrativo, por lo que la Sala procede a determinar su admisibilidad.

El artículo 66 de la Ley 135 de 1943 señala que la parte demandante puede desistir en cualquier momento del proceso, motivo por el cual la Sala procede a admitir el desistimiento y dar por terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ADMITE EL DESISTIMIENTO presentado por la firma Arosemena, Noriega y Contreras, en nombre de PROCESOS Y ANÁLISIS METALÚRGICOS, S. A., DECLARA que ha terminado el proceso contencioso administrativo y ORDENA el archivo del expediente.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) LUIS CERVANTES DIAZ (fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR LA FIRMA ICAZA, GONZÁLEZ-RUIZ & ALEMÁN, EN REPRESENTACIÓN DE CARMEN YOLANDA JURADO DE VARGAS O YOLANDA JURADO DE VARGAS (NOMBRE USUAL), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 6350-96 DE 13 DE JUNIO DE 1996, DICTADA POR LA COMISIÓN DEL FONDO COMPLEMENTARIO DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DIAZ. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma forense ICAZA, GONZALEZ-RUIZ & ALEMAN, actuando en representación de YOLANDA JURADO DE VARGAS, ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 6350-96 de 13 de junio de 1996, dictada por la Comisión del Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social, actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

El acto impugnado fue expedido dentro de un proceso de "reposición de documentos", habida cuenta que en los archivos de la institución había sido extraviada la Resolución No.790-85 de 24 de octubre de 1985, que concedía a la señora YOLANDA JURADO DE VARGAS, el derecho de jubilación especial, a partir del 17 de mayo de 1985.

La reposición de aquel acto se hacía necesaria, a fin de atender peticiones que había presentado la señora DE VARGAS, ante la entidad de seguridad social, relacionadas con el aumento de su jubilación.

#### I. EL ACTO IMPUGNADO

La parte motiva del acto expedido por la Comisión del Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social, en que reponía la Resolución No. 790-85, señalaba la necesidad de reconocer la prestación originalmente concedida a la asegurada. Sin embargo, la parte resolutive del acto impugnado, decidía lo siguiente: "REPONER los efectos de la Resolución No. 790-85 del 24 de octubre de 1985, que reconoció a la asegurada CARMEN YOLANDA JURADO DE VARGAS, una jubilación por antigüedad de servicios por la suma mensual de B/.4,850.00 a partir del 16 de febrero de 1986, la cual se rebajó a B/.1,500.00 a partir de la segunda quincena de marzo de 1990, con base en el Decreto de Gabinete No. 43 del 17 de febrero de 1990."

#### II. CARGOS DE ILEGALIDAD DEL RECURRENTE

##### a) La pretensión del demandante

El punto medular de la impugnación sostiene, que al momento de reponerse la Resolución 790-85 de 24 de octubre de 1985, la Comisión del Fondo Complementario, "en un procedimiento extraño y anómalo, sin tomar en cuenta la copia facilitada a fin de determinar su mérito para que sirviera de base para su reposición" decidió emitir una nueva Resolución (ahora impugnada), cambiando el contenido y los términos de ésta.

Agrega, que en el expediente administrativo de la Caja de Seguro Social consta la copia facilitada por la señora JURADO de la Resolución 790-85, en la que claramente se expresa que la fecha de jubilación era a partir del 17 de mayo de 1985, y no desde el 16 de febrero de 1986, como se estableció en la Resolución 6350-96, que supuestamente reponía la 790-85.

El actor aclara, que el objeto de esta demanda no se refiere al reajuste de la cuantía de la jubilación especial de la suma de B/.4,800.00 a B/.1,500.00, ni tampoco a la solicitud de percibir la suma de B/.20.00 adicionales a su jubilación, por razón de un aumento decretado durante la vigencia de dicha jubilación.

La demanda bajo examen tiene por única pretensión, según sostiene el recurrente, la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 6350-96, por cuanto no repuso la Resolución No. 790-85 (como dice hacerlo), sino que la suplantó por otra, variando su contenido, en cuanto a la fecha a partir de la cual había entrado en vigencia la jubilación de YOLANDA JURADO DE VARGAS.

##### b) Cargos de ilegalidad

Los cargos de ilegalidad que sustentan el recurso, son los siguientes:

En primer término, se dice violado el artículo 493 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 493: Con base en el informe de la secretaria, el Juez citará a las partes para la audiencia con el objeto de que se compruebe, tanto la actuación surtida como el estado en que se hallaba el proceso al tiempo de su pérdida, y de resolver sobre su

reposición.

El auto de citación se notificará personalmente a todos los interesados.

El Secretario agregará copia de todas las resoluciones, actuaciones y gestiones del expediente extraviado que obren en los archivos del Juzgado y recabará copias de los actos y diligencias que pudieran obtenerse de las oficinas públicas.

Para la comprobación de los hechos a que se refiere el artículo anterior, el Juez, aun de oficio, podrá decretar toda clase de pruebas y exigir la exposición jurada de los apoderados de las partes o la de éstas.

Las partes podrán presentar las copias autenticadas que tengan en su poder que se agregarán al expediente al igual que copia o documento sin autenticación, siempre que el Secretario los pueda cotejar con otros documentos que reposen en el despacho.

Si el documento así incorporado no es oportunamente tachado o redargüido de falso, se tendrá como auténtico entre las partes para el efecto de la reposición del expediente."

La infracción se produce, en concepto del demandante, cuando la Comisión del Fondo Complementario de la Caja de Seguro Social, obvió el procedimiento de reposición contenido en el artículo 493 ibídem, y en lugar de resolver sobre la reposición del documento, esto es, "volver a poner la pieza extraviada" en el expediente de la señora YOLANDA JURADO DE VARGAS, sin variar ninguno de los aspectos que la componen, por el contrario suplantó el contenido de la resolución que decía reponer, afectando derechos subjetivos de la asegurada.

Esta actuación, también se dice violatoria de los artículo 986 y 1212 del Código Judicial, que señalan que el Juez no puede, de manera oficiosa, revocar o reformar su propia sentencia, en cuanto a lo principal, y que ésta, una vez ejecutoriada hace tránsito a cosa juzgada.

Las normas en cuestión se dicen transgredidas, por cuanto la Comisión del Fondo Complementario, al momento de reponer la Resolución 790-85, modificó su contenido, en cuanto a la fecha en que entraba en vigencia la jubilación de YOLANDA DE VARGAS, del 17 de mayo de 1985 al 16 de febrero de 1986.

En este contexto, también se invocan violados los artículo 812 del Código Administrativo y 1243 del Código Fiscal, de los que se desprende el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Aduce el demandante, que estos preceptos han sido infringidos de manera directa, pues al reponerse el acto extraviado, se revoca uno de los derechos subjetivos conferidos a la asegurada, en lo concerniente a la fecha en que entraba en vigencia su jubilación. Este tipo de actuación administrativa, alega el actor, ha sido repetidamente calificada de ilegal, por la Sala Tercera de la Corte Suprema.

Directamente relacionado con el cargo anterior, se aduce infringido el artículo 338 del Código Civil, al señalarse que YOLANDA DE VARGAS ha sido privada de un derecho subjetivo reconocido por la Caja de Seguro Social, cual era la vigencia de su jubilación, declarada a partir del 17 de mayo de 1985.

Finalmente, el actor manifiesta que el acto impugnado ha violentado el artículo 33 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, mismo que establece los recursos que proceden en la vía gubernativa, para impugnar los actos administrativos, siendo éstos, reconsideración y apelación.

Según argumenta el postulante, la excerta legal ha sido infringida, desde el momento en que se ha variado de manera oficiosa, el contenido de un acto

administrativo en firme y ejecutoriado, sin que éste hubiese sido objeto de impugnación, a través de los recursos mencionados.

### III. INFORME RENDIDO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA

Corre a fojas 24-29 del expediente, el Informe explicativo de conducta suscrito por la Presidenta de la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, autoridad responsable de la emisión del acto impugnado.

Este documento, en su parte pertinente, resalta lo siguiente:

"Mediante Nota A.G. 1814 del 22 de noviembre de 1995, la Jefe del Departamento de Archivos Generales, solicita la reconstrucción del expediente en virtud de que el mismo no fue localizado. (ver foja 8 del expediente)

También aparece visible a foja 11 del expediente, copia autenticada de la tarjeta de control de pensiones, que indica que la prestación de la asegurada tenía como fecha de vigencia 1 de febrero de 1986, y según cese de labores fue efectiva en la segunda quincena de febrero de 1986.

Como puede observarse a foja 17 del expediente, por medio del Memorando de 1 de febrero de 1996, la Jefe del Departamento de Pensiones y Subsidios solicitó al Director Nacional de Prestaciones Económicas, su visto bueno para proceder a efectuar la reposición del expediente, a fin de atender la solicitud de la asegurada.

...

Mediante memorando CdeF. 106-96 del 1 de agosto de 1996, la Secretaria de la Comisión del Fondo Complementario, le comunica a la Jefa del Departamento de Pago de Prestaciones Económicas, que este organismo en sesión celebrada el 25 de julio de 1996, luego del análisis del expediente, acordó solicitar copia de la resolución, indicación de la fecha en que se incluyó en planilla, la fecha en que inició el pago, así como también la fecha en que se rebajó el monto de la pensión de la asegurada.

En respuesta a lo anterior, el Departamento de Pago de Prestaciones Económicas, mediante el Memorando P.P.E.859-96 del 22 de agosto de 1996, indicó que no tienen resoluciones del año 1986, pero que de acuerdo al archivo estadístico, a la asegurada se le incluyó en la segunda quincena de febrero de 1986...

En virtud de toda la información recabada en los archivos de la institución, la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, mediante Resolución No. 6350-96 de 13 de junio de 1996, resolvió reponer los efectos de la Resolución No. 790-85 de 24 de octubre de 1985...

La asegurada aportó copia simple de la resolución respectiva, la cual al ser cotejada a cabalidad con la información que reposa en la Caja de Seguro Social, en atención con lo dispuesto por el artículo 493 del Código Judicial, dio como resultado la resolución de reposición emitida, la cual sólo puede referirse a lo debidamente comprobado, como es el hecho de que la jubilación de la asegurada entró en vigencia a partir de la segunda quincena de febrero de 1986."

### IV. OPINION DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

La representante del Ministerio Público, a través de Vista Fiscal No.212 de 19 de mayo de 1999, visible a fojas 30-51 del expediente, solicitó a esta Superioridad que se negara la pretensión de la demandante, por considerar que el

acto impugnado, no es violatorio del ordenamiento legal.

La colaboradora de la instancia acoge los planteamientos de la autoridad responsable del acto demandado, en el sentido de que la Comisión de Fondo Complementario realizó la reposición del expediente de la señora DE VARGAS, conforme al procedimiento legal, toda vez que el objeto de la reposición de un documento extraviado, es la aportación de copias debidamente autenticadas, que confirmen la existencia de esa resolución, lo que no se logró en este caso, razón por la cual se repuso los efectos de la resolución No. 790-85, mas no la resolución en sí.

#### V. EXAMEN DE LA SALA TERCERA

Una vez surtidos todos los trámites pertinentes, se procede a decidir sobre el mérito de la demanda.

Para un mejor entendimiento de la controversia que subyace, y de las razones que orientan la decisión de la Corte en este caso, ha de señalarse que la pretensión del actor se apoya en dos enunciados básicos:

- 1- que se violó el procedimiento de reposición de una pieza del expediente de jubilación de YOLANDA JURADO DE VARGAS;
- 2- que al reponerse indebidamente la pieza comentada, se afectaron derechos subjetivos ya reconocidos a la asegurada, lo que viola el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos.

En efecto, los cargos de violación que se endilgan a la Resolución 6350-96, dicen relación con la indebida reposición de una pieza fundamental del expediente de jubilación de YOLANDA JURADO DE VARGAS, cual era la Resolución 790-85 de 24 de octubre de 1985, expedida por la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servidores Públicos de la Caja de Seguro Social, que reconoció la jubilación por antigüedad de servicios, a la prenombrada asegurada.

Para resolver la litis, se hizo necesario un minucioso examen del expediente administrativo remitido por la Caja de Seguro Social, examen que resultó particularmente complicado, en razón de que bajo un mismo expediente se han tramitado, tanto la reposición de la Resolución 790-85, como otros reclamos de la asegurada.

No obstante, la piezas pertinentes que constan en dichos antecedentes, revelan que en el año de 1995, la asegurada había solicitado el pago de un aumento para jubilados decretado desde 1986, que no le había sido pagado. Al momento de resolver el petitorio, la entidad de seguridad social advirtió que en los archivos de la institución había sido extraviada la Resolución que había otorgado la jubilación a la señora YOLANDA JURADO DE VARGAS (fs- 1-4 del expediente administrativo), elemento fundamental para resolver la solicitud de la asegurada.

Asumida la decisión de reponer el expediente, y fundamentalmente la pieza extraviada (fs. 7-8), se observa que la Caja de Seguro Social tomó varias medidas a fin de esclarecer la fecha de jubilación de la señora DE VARGAS, tales como solicitar información de la fecha en que se incluyó en planilla de jubilada, cuándo se inició el pago, revisión de las tarjetas de control de pensiones y subsidios, etc. Se observa también, que la interesada aportó copia simple de la Resolución extraviada, misma que fue incorporada al expediente, en la que constaba de manera clara que la jubilación había sido otorgada a partir del 17 de mayo de 1985.

Luego de un prolongado período, la Caja de Seguro Social procedió a emitir la Resolución 6350-96, que si bien dice reponer los efectos de la Resolución 790-85, señalaba que la jubilación se entendía con vigencia desde el 16 de febrero de 1986, toda vez que según al archivo estadístico de la Caja de Seguro Social,

la jubilación fue incluida en planilla para esa fecha.

Una vez resumidos los hechos principales del negocio, procede el Tribunal, en primer término, a examinar los cargos de ilegalidad alusivos a la falta del debido procedimiento, en la reposición del documento extraviado.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 493 del Código Judicial, que establece el trámite de reposición total o parcial de expedientes, la Sala ha de observar lo siguiente:

Consta claramente en el expediente administrativo de la Caja de Seguro Social (f. 83), y en el informe de conducta rendido por la autoridad demandada (f. 28), que el proceso de reposición de la Resolución 790-85 de 24 de octubre de 1985, estuvo guiado por las normas sobre Pérdidas y Reposición de Expedientes previsto en el Capítulo II, Título Primero, Libro Segundo del Código Judicial. Ello, en virtud de que al existir un vacío en las leyes de procedimiento administrativo sobre la materia, eran aplicables, de manera supletoria, las disposiciones del Código Judicial.

Cabe determinar por ende, si aquel procedimiento fue estrictamente observado por el ente administrativo, o se incurrió, como alega el demandante, en un procedimiento "extraño e irregular" que culminó con la reposición "parcial" de la resolución extraviada.

El artículo 493 *ibídem*, prevé que una vez advertida la pérdida del documento, las partes sean citadas, a fin de resolver sobre su reposición. Ello fue cumplido por la Caja de Seguro Social, al comunicar a la asegurada sobre la pérdida de la Resolución 790-85.

Seguidamente, al expediente deben adjuntarse las copias de todas las resoluciones, gestiones y actuaciones que obren en sus archivos, y pueden decretarse de manera oficiosa, la práctica de toda clase de pruebas, incluyendo la deposición jurada de las partes interesadas. Este procedimiento fue sólo parcialmente cumplido, puesto que en ningún momento se solicitó a las partes YOLANDA DE VARGAS, o al Presidente y/o Secretario de la Comisión del Fondo Complementario que firmaron la Resolución 790-85, que prestaran declaración jurada sobre el documento, o reconocieran sus firmas.

Continúa estableciendo la norma bajo examen, que las partes pueden presentar copias autenticadas, o sin autenticar del acto extraviado, que puedan cotejarse con otros documentos, y agregarse al expediente. Si el documento así incorporado no es oportunamente tachado o redargüido de falso, se tendrá como auténtico entre las partes, para el efecto de su reposición en el expediente.

En este punto se advierte, que la señora DE VARGAS aportó una copia simple de la Resolución 790-85 al expediente administrativo, misma que fue incorporada sin objeciones al expediente, y que se encuentra repetidamente foliada en dicho legajo. (v.g. fojas 6, 14, 130 entre otras)

Hacemos énfasis en la circunstancia de que el documento así aportado, no fue tachado de falso, ni objetado por la Caja de Seguro Social, en ningún momento; por el contrario, a dicho documento, y a su contenido, se refieren las autoridades de la entidad de seguridad social, durante todo el proceso de reposición. Por consiguiente, a tenor de lo dispuesto en el párrafo final del artículo 493 del Código Judicial, el documento incorporado se tendría como auténtico entre las partes, para el efecto de la reposición.

La referida copia de la Resolución 790-85 de 24 de octubre de 1985, también se aportó al expediente contencioso administrativo y fue admitida como prueba, al no ser tachada por las partes, por su falta de autenticidad, o por falsa. En dicha copia, se observa claramente que la fecha de vigencia de la jubilación especial otorgada a YOLANDA JURADO DE VARGAS era a partir del 17 de mayo de 1985.

Ante esta circunstancia, la Corte no puede menos que coincidir con las argumentaciones del recurrente, en el sentido de que el procedimiento de reposición no fue observado a cabalidad, puesto que no sólo fueron omitidas diligencias importantes que hubiesen contribuido a establecer la autenticidad de la copia facilitada por la señora DE VARGAS, sino que además dicha copia no fue tachada ni acusada de falsa por parte de la Caja de Seguro Social. Por tanto, lo procedente era reponer la Resolución 790-85 de manera íntegra, con base a aquella copia, y sin alterar su contenido.

Resulta abiertamente contradictorio señalar, que ha repuesto la Resolución 790-85, reconociendo las prestaciones otorgadas a la asegurada, para en el mismo acto, modificar parte del contenido de dicha resolución, en uno de sus aspectos fundamentales, cual era la fecha de entrada en vigencia de la jubilación, afectando de esta forma, el derecho subjetivo otorgado y adquirido por la asegurada.

Es decididamente la opinión de esta Magistratura, que desde el momento en que la copia de la Resolución 790-85 se incorporó al expediente administrativo, sin ser tachada, la reposición debió llevarse a cabo con tal documento, razón por la cual prospera el cargo de ilegalidad sobre el artículo 493 del Código Judicial, presentado por la demandante.

Resulta además innecesario, que en la misma resolución de reposición se aludiera a la rebaja de la cuantía de la jubilación, por cuanto era un hecho establecido y no controvertido, que todas las jubilaciones mayores se ajustaron a Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00) a partir de la segunda quincena de marzo de 1990, de acuerdo al Decreto de Gabinete No. 43 del 17 de febrero de 1990. (ver foja 89 del expediente).

Al aceptarse la infracción invocada, resulta innecesario entrar a conocer de los restantes cargos enunciados por la parte actora.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Resolución 6350-96 de 13 de junio de 1996, sus actos confirmatorios, y SE ORDENA, la reposición de la Resolución 790-85 de 24 de octubre de 1985, con base a la copia aportada por la señora YOLANDA JURADO DE VARGAS, jubilación que desde entonces quedó sujeta a las rebajas y/o aumentos establecidas por leyes posteriores.

Notifíquese.

(fdo.) LUIS CERVANTES DÍAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO TEÓFANES LÓPEZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA EMPRESA ROCHEM BIOCARE DE PANAMÁ, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° DNC-99-05-961, DE 11 DE MAYO DE 1999, EMITIDA POR LA DIRECTORA GENERAL DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DÍAZ. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Teófanés López, quien actúa en nombre y representación de la compañía Rochem Bicare de Panamá, S. A., ha interpuesto demanda contencioso