REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado **RUBÉN DARIO PITTI** y la Licenciada **JEACQUELINE PROSBT**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, el Decreto de Gabinete No. 34 de 22 de septiembre de 2020, la Resolución de Gabinete No. 89 de 12 de noviembre de 2020, la Resolución de Gabinete No. 91 de 18 de noviembre de 2020 y la Resolución de Gabinete No. 27 de 10 de marzo de 2021.

I. RESOLUCIÓN APELADA

El Recurso de Apelación va dirigido en contra de la Resolución de 7 de junio de 2021, proferida por el Magistrado Sustanciador, través de la cual SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad antes descrita, entendiendo que ésta cumplía con los requerimientos necesarios que permiten tal admisión.

II. RECURSO DE APELACIÓN

Al correrle traslado de la Acción promovida al Procurador de la Administración, éste, en tiempo oportuno, anunció y sustentó el Recurso de Apelación visible de fojas 41 a 56 del Expediente Judicial, mediante el cual solicita al resto de la Sala Tercera que se revoque la Resolución de 7 de junio de 2021, y en su lugar, no se admita la Demanda.

Expone el Representante del Ministerio Público que su disconformidad con la precitada admisión se fundamenta en que, a su parecer, la Demanda adolece del cumplimiento de importantes requisitos, según enlistamos a continuación:

1. Indica que los accionantes han demandado simultáneamente varios actos administrativos, incumpliendo el artículo 42a y 43a de la Ley 135 de 1943;
2. Señala que los accionantes presentaron copias simples de los actos acusados de ilegal, en contravención con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943.
3. del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, en virtud que, desde su perspectiva, estos no desarrollan los cargos de ilegalidad de las normas de manera razonada, ni individualizada.
4. Finalmente, afirma el Representante del Ministerio Público que los actos impugnados no pueden ser susceptibles de una Acción Contencioso Administrativa, por tratarse de actos preparatorios que no gozan del carácter de definitividad que permita su examen ante esta Sala.

De ahí entonces que el Ministerio Público arguye que la Demanda resulta improcedente, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de su admisión.

III. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN.

Los actores, mediante escrito visible de fojas 58 a 64, se opusieron al Recurso de Apelación promovido por el **Procurador de la Administración**.

Los opositores inician señalando que contrario a lo señalado por la Procuraduría de la Administración, la Demanda interpuesta no alude a procesos derivados de un acto administrativo, sino que todos los actos administrativos demandados han sido individualizados con total precisión. En tal sentido, arguyen no apreciar en el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, ninguna prohibición taxativa que impida que la Acción de Nulidad pueda presentarse en contra de más un (1) solo acto administrativo.

Respecto del segundo punto enunciado por el apelante y que versa sobre la supuesta falta de presentación de copia autenticadas de los actos acusados de ilegal, los opositores sustentan que la Ley 53 de 2005 (que dicta normas de modernización de la Gaceta Oficial), reconoce la validez jurídica a la publicación de la Gaceta Oficial por internet. Del mismo modo, resaltan el contenido del artículo 6 de dicho Cuerpo Legal, que dispone que *"El servidor público ante quien se presente la Gaceta Oficial en papel periódico o formato tradicional, para cualquier efecto probatorio, podrá solicitar su autenticación en la Dirección General de la Gaceta Oficial. En caso de presentarse en papel simple, se verificará su autenticidad a través del mismo medio tecnológico que se obtuvo."*

Sobre el tercer punto de censura de la Procuraduría de la Administración, que guarda con la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, los opositores afirman que el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, no impide, ni exige, que este apartado tenga que presentarse conjuntamente, individualmente o en un orden determinado, por lo que es de la opinión que no deben exigirse requisitos adicionales a los establecidos en la Ley, pues, de tal suerte se estaría violentando el contenido del artículo 47 de la Ley 38 de 2000.

Finalmente, sobre el reproche del apelante, en cuanto a que los actos acusados de ilegal, revisten la característica de preparatorios, los activadores legales sustentan su oposición *"...en el hecho en que los actos impugnados NO pueden ser considerados de mero trámite, puesto que la decisión final del Consejo de Gabinete, luego de todas sus deliberaciones, que deben haber incluido una evaluación de la legalidad previa a su decisión, fue la de autorizar al Ministro de Salud para suscribir en nombre de la República de Panamá, un contrato de compraventa, acuerdos de compromiso, de entendimiento y de indemnización para el proceso de vacunación contra el COVID-19, de contratos específicos, con empresas específicas y montos específicos, actos administrativos que fueron publicados en la Gaceta Oficial, todas estas autorizaciones fueron hechas contrarias a derecho, con gravísimas implicaciones para el Tesoro Nacional y para la población."*

Por todas las consideraciones externadas, consideran que lo procedente es que se confirme la Resolución de primera instancia que decidió admitir la Demanda.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES.

Una vez determinado el fundamento del Recurso de Apelación interpuesto por la Procuraduría de la Administración contra la Resolución de 7 de junio de 2021, que admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes descrita, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera se pronunciará de la siguiente manera:

Sobre la Tutela Judicial Efectiva.

En primer lugar y ante la relevancia que ha adquirido en los últimos tiempos el tema de la "Tutela Judicial Efectiva", este Alto Tribunal estima muy oportuno externar algunas consideraciones sobre esta figura, a fin de comprender su naturaleza y alcance.

En este sentido, iniciamos señalando que la Tutela Judicial Efectiva constituye el Derecho Fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un Proceso con todas las Garantías Constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una determinación favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además, la Tutela Judicial Efectiva implica también el derecho a la efectividad de la Sentencia.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ocasiones anteriores y valiéndose de los comentarios esbozados por el jurista Joaquín Silguero E., ha expresado en qué consiste el contenido esencial de la Tutela Judicial Efectiva, tal es el caso del Fallo de 21 de diciembre de 1998, que en su parte atinente expresa:

> "El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoacción, desarrollo y ulterior resolución de un proceso, manifiesta Joaquín Silguero Estagnan (SILGUERO E., Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, pág. 85-86)".

Lo anteriormente expuesto, nos permite inferir que la Tutela Judicial Efectiva la integran, en términos generales, el Derecho a Acceder a los Tribunales de Justicia, la Garantía del Debido Proceso y el Derecho a la Ejecución o Efectividad de la Sentencia.

En este orden de ideas, esta Instancia de Apelación advierte que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una Demanda de Plena Jurisdicción, de Nulidad, de Indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas Acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso

Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...".*

Y es que no es permisible interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de **la Tutela Judicial Efectiva**; en otras palabras, **ésta de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una Demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.**

Así lo indicó este Tribunal, entre otros, en el Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

> "7. **La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.**
>
> En éste sentido, se hace oportuno transcribir una síntesis de la sentencia del veinticinco (25) de noviembre dos mil nueve (2009), que en relación a los requisitos mínimos fijados por ley dispuso lo siguiente:
>
> (...) 'Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la Tutela Judicial Efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia...'
>
> Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por Ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. **La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida.**

> En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE...". (El resaltado es nuestro)

También lo ha reiterado la Resolución del 9 de diciembre de 2016, al señalar, en relación a la Tutela Judicial Efectiva, lo siguiente:

> "Respecto a la Tutela Judicial Efectiva, alegada por el demandante, la Sala considera preciso indicar que el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción (...) implica que el actor debe cumplir con los requisitos (...) por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia."

Así las cosas, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa, es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido.

Habiendo aclarado lo anterior, corresponde ahora el estudio de la admisibilidad de la Demanda en cuestión.

Sobre la Admisibilidad.

En este orden de ideas, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación proceden a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal, de la siguiente forma:

1. Se solicita la declaratoria de Nulidad de tres (3) actos administrativos diferentes.

En ese contexto, refiriéndonos al primer cuestionamiento del apelante en cuanto a que se han demandado simultáneamente varios actos administrativos, debemos anotar 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 que el mismo sea individualizado con total precisión.** Esto, de conformidad con lo establecido en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, adicionado por la Ley 33 de 1946, cuyo tenor es el siguiente:

> "Artículo 43-A. Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.
>
> 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."

En este orden de ideas, el atento análisis de la Demanda en estudio, permite establecer con meridiana claridad que a través de la misma se busca la nulidad de cuatro (4) actos que son independientes unos de los otros, es decir, que crean situaciones jurídicas diferentes entre sí.

Sobre el particular, esta Sala Tercera ha mantenido como criterio uniforme[1] que no es admisible solicitar en una sola Demanda la nulidad de dos (2) o más actos distintos, pues los mismos deben impugnarse en acciones por separado.

Lo anterior obedece al hecho que cada caso crea una situación jurídica objetiva, individualizada y concreta con relación a una determinada persona, por lo que la pretensión contenida en cada Demanda envuelve una materia y naturaleza con características propias, que de tramitarse de manera conjunta, conduciría a una diferencia de contenidos, situación que es contraria al objeto que está llamado a cumplir este tipo de Procesos.

De ahí, que los actores debieron recurrir en cuatro (4) Demandas distintas, cada una, atacando el acto individual respectivo, pues, en caso que existan elementos que sean concordantes, le correspondería a esta Sala decretar la Acumulación de los Procesos, pues, dicha atribución solo le compete

---

[1] Ver Resoluciones de 18 de mayo de 2015, de 5 de julio de 2010, de 17 de diciembre de 1993, entre otras más.

a este Tribunal.

Para mayor entendimiento y alcance de lo planteado en párrafos precedentes, nos permitimos traer a colación el contenido de la Resolución de 3 de diciembre de 2019, proferida por la Sala Tercera, en calidad de Tribunal de Apelación, mediante la cual, en un caso muy similar al que ocupa nuestra atención, decidió confirmar la no admisión de una Acción en la que se demandó la nulidad de tres (3) actos distintos. La parte pertinente del Auto en cuestión dice así:

> "Observa este Tribunal que, mediante la Resolución de 6 de septiembre de 2019, no admitió la presente acción contenciosa administrativa de plena jurisdicción, porque el demandante peticionó en una misma demanda, la nulidad de tres (3) actos administrativos distintos...
>
> La posición del apelante, se centra en que cumplió con lo dispuesto en el artículo 43 A de la Ley 135 de 1943, toda vez que a luz de lo establecido en el artículo 42 de la precitada normativa, a través de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, puede impugnar en una sola demanda los actos decisorios, contrario a la afirmación o postura del Magistrado Sustanciador, por tanto, es admisible.
>
> ...
>
> Indicado lo anterior, el Tribunal de alzada, hace un análisis de la demanda promovida por el apoderado judicial de la sociedad Empresas Panameñas de Inversiones Unidas S.A., advirtiendo en el apartado denominado 'Lo que se demanda', que le solicita a la Sala se declare nulo, por ilegal, los siguientes actos administrativos:
>
> > '1. Que se declare NULA, por ilegal, la RESOLUCIÓN No. DV-05-2018 del 1 de noviembre de 2018, que RESUELVE el Contrato de Servicio No. CC-15-CAF-2017 suscrito por FIDUCIARIA LAFISE S.A., con mi poderdante y todos sus actos confirmatorios, lo que incluye el acto confirmatorio constituido por la Resolución No. 68-2019-Pleno/TACP de 6 de mayo de 2019 (Decisión) del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la República de Panamá, en consecuencia, se revoquen la RESOLUCIÓN No. DV-05-2018 del 1 de noviembre de 2018, y sus confirmatorios.
> >
> > 2. Que se declare nula, por ilegal la Nota DV-111-2018 calendada 18 de octubre de 2018,por la cual se da inicio al procedimiento de Resolución Administrativa del Contrato de Servicio No. CC-15-CAF-2017.
> >
> > 3. Que se declare nulo por ilegal el Contrato de Servicio No. CC-15-CAF-2017.

79

4. Que, como consecuencia de todos los señalamientos contenidos en esta Demanda, se declare que EMPRESAS PANAMEÑAS DE INVERSIONES UNIDAS S.A. (EPIU) no cumplió el CONTRATO DE SERVICIO NO. CC-15-CAF-2017 suscrito por FIDUCIARIA LAFISE S.A., con nuestro poderdante dentro de la LICITACIÓN No. 2017-1-08-0-07-LP-023895 para la Confección de plano y construcción de un depósito con oficina y servicios sanitarios completos para el Proyecto Procuenca del Ministerio de Ambiente en el vivero de Macaracas (Los Santos).'

Siendo, así las cosas, la Sala concluye que la parte actora ha demandado tres actos que, si bien guardan relación entre sí, son independientes uno del otro. Así, el primer acto, la Nota DV-111-2018 de 18 de octubre de 2018, es un acto de mero trámite que no crea una situación jurídica pues está encaminado a decidir si existe causal para resolver el contrato de servicios; el segundo acto, la Resolución No. DV-05-2018 de 1 de noviembre de 2018, decide la resolución del mencionado contrato de servicios; y, el tercero, consiste en el propio Contrato de Servicios No. CC-15-CAF-2017 de 11 de enero de 2018, siendo estos últimos los que crean situaciones jurídicas respecto a la demandante y Mi Ambiente, las cuales deben ser examinadas de forma separada.

Sobre este particular, esta Sala de la Corte ha mantenido como criterio uniforme, el de que no es admisible pedir en una demanda la nulidad de dos o más actos distintos, pues los mismos deben impugnarse en demandas separadas. Distinto sería que se demanden varios actos íntimamente relacionados por razón de la competencia funcional o vertical que resuelven los recursos de ley en la vía gubernativa, donde lo lógico y congruente sería que se confirme o revoque la decisión para agotar la vía gubernativa, y no que se haga un pronunciamiento distinto al pedido en el recurso lo que crea una especie de autonomía entre ambos actos.

...

Siendo ello así, este Tribunal de Apelación no considera viable que se revoque la decisión del primario, tal y como lo solicita el demandante, toda vez que se ha comprobado que la demanda incumple con lo dispuesto en el artículo 43A de la Ley 135 de 1943, por ende, ante tales circunstancias lo consecuente es confirmar la Resolución de 6 de septiembre de 2019.

Por razón de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Resolución de 6 de septiembre de 2019, por medio la cual NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena jurisdicción interpuesta por el apoderado judicial de Empresas Panameñas de Inversiones Unidas S.A., para que se declare nula por ilegal, la Resolución No. DV-05-2018 de 1 de noviembre de 2018, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio; la Nota DV-111-2018 de 18 de octubre de 2018; y el Contrato de Servicios No. CC-15-CAF-2017 de 11 de enero de 2018."

80

Por lo tanto, al accionante no haber cumplido el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, de individualizar precisión el acto administrativo del cual se pretende la nulidad, resulta claro para este Tribunal de Apelación que la Acción no puede ser admitida.

Por otra parte, y pese a que en este punto ha quedado evidenciado que la Demanda no es procedente debido al incumplimiento del requisito antes indicado, se debe advertir que aun en el hipotético caso que fuese permisible entablar una (1) sola Demanda en contra de varios actos diferentes, la causa estudio tampoco sería admisible, en virtud que carece de otro importantes presupuestos, a saber:

2. Sobre el incumplimiento del requisito exigido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943.

Tal como lo indica el Representante del Ministerio Público en el escrito contentivo del Recurso de Apelación interpuesto en contra de la Resolución admisoria, **no consta que los recurrentes hayan aportado copia autenticada de los actos administrativos acusados de ilegales** con sus respectivas constancias de notificación y/o ejecución, puesto que se aprecia que ésta acompañó su Demanda de copia simple de dichos actos.

Al respecto, es importante expresar que conforme lo preceptúa el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, junto a la Demanda Contencioso Administrativa **se debe aportar copia autenticada del acto acusado con las constancias de su publicación, notificación o ejecución**, según los casos. El artículo en mención establece lo 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, con sus respectivas constancias de notificación y/o ejecución, guarda estrecha relación con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, norma aplicable supletoriamente a la esfera Contencioso

81

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, mismo que refiere a los requisitos de aportación de copias autenticadas a los Procesos Judiciales.

Por su parte, el artículo 833 del Código Judicial, dispone 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, el resto de la Sala se percata que **la actora, en lugar de aportar copia autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original** de los actos administrativos demandados, **acompañó su Demanda de copia simple de dichos actos**, a pesar que, como se indicó en líneas previas, los mismos debieron ser autenticados por el Servidor Público que mantiene el original.

En este orden de ideas, **este Tribunal de Apelación también observa que la ensayante 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 tal Resolución.**

En ese contexto, tenemos que tampoco solicitó a la Sala que previo a la admisión de la Acción, requiriera al Consejo de Gabinete el original o la copia autenticada, con la respectiva constancia de la notificación, del acto administrativo originario de su afectación, 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."

82

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 es un requerimiento legal mínimo que está obligado a satisfacer todo aquel que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previo a la admisión de la Demanda, y solo procede a petición de parte, cuando ésta sustente claramente que su petición se da en virtud de la negativa de la entidad de otorgárselos.

Cabe agregar, que la Sala Tercera ha sentado un criterio Jurisprudencial uniforme y constante en el que se ha indicado que es un requisito indispensable para que una Demanda presentada en esta vía pueda ser admitida, que a ésta se le adjunte copia autenticada con las debidas constancias de notificación y/o ejecución, según sea el caso, de los actos administrativos acusados de ilegal. Esto, puede ser constatado, entre muchas otras más, en algunas Resoluciones cuya parte pertinente pasamos a citar:

Resolución de 28 de agosto de 2014.

> "Observa este Tribunal de Apelación que a través de la Resolución de 29 de abril de 2014, el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, fundamentando su decisión en que la parte demandante presentó copia simple del acto originario incumpliendo el requisito contenido en los artículos 44 y 45 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial. Además, no hizo uso de la gestión establecida en el artículo 46 de la ley 135 de 1943. Por otro lado, quien sustancia sostiene que si bien el demandante presentó copia autenticada del acto confirmatorio, omitió acompañarla con su debida constancia de notificación lo que impide precisar la fecha en que se agotó la vía gubernativa para determinar si la demanda fue presentada dentro del término que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943.
>
> Al resolver el presente recurso de apelación, el resto de los Magistrados que integran la Sala coinciden con el Magistrado Sustanciador en que no se debe admitir la demanda en cuestión.
>
> **De conformidad con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, el actor debe acompañar la demanda con una copia autenticada del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución según sea el caso.** En concordancia, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 833 del Código Judicial, el documento debe ser presentado en original o en copia autenticada y esta autenticidad se acredita

mediante certificación del funcionario encargado del original." (El resaltado es nuestro).

Resolución de 11 de marzo de 2014

"Nuestra legislación contencioso-administrativa establece que, se debe presentar copia autenticada del acto acusado, con las constancias de notificación publicación o ejecución, como presupuesto esencial para recurrir ante esta Corporación en demanda contencioso administrativa, según lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943.

Igualmente, señala la normativa que cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o certificación sobre la publicación, se expresará en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico publicado, a fin que se solicite por el Sustanciador antes de admitir la demanda, tal y como lo establece el artículo 46 de dicha excerta legal.

Ahora bien, haciendo un breve recorrido al expediente de marras, vemos que el apoderado judicial de la parte actora presentó con la demanda contencioso administrativa, copia autenticada de la Resolución No. TAT-RF-076 de 21 de junio de 2013, mediante la cual se agota la vía gubernativa, sin la constancia de notificación. (Visible a foja 16-29)

Por otro lado, se observa que el licenciado Pérez, solicitó al Sustanciador en el libelo de la demanda lo siguiente: 'En vista que se has negado por razones no esclarecidas, la certificación de los actos impugnados, solicitamos respetuosamente al Honorable Magistrado Sustanciador, realice las gestiones correspondientes a fin de obtener copia certificada de la Resolución No. 214-04-0044 de 11 de marzo de 2010, y la Resolución No. 214-04-95 de 26 de abril de 2010, ambas dictadas por el Administrador Provincial de Ingresos de la Provincia de Colón.' (Visible a foja 30)

De lo anterior, se desprende como señala el Sustanciador, que la parte actora únicamente pidió ante el Administrador Nacional de Ingresos Públicos, la copia autenticada de la Resolución No. 214-04-0044 de 11 de marzo de 2010, y la Resolución No. 214-04-95 de 26 de abril de 2010, y no así del acto confirmatorio que agotaba la vía gubernativa (Resolución No. TAT-RF-076 de 21 de junio de 2013), con la constancia de notificación, ni demostró que solicitó la misma, y fue negada por la Administración.

Por tales motivos, y en concordancia con el concepto esbozado por el Magistrado Sustanciador, es claro que la demanda en examen no puede ser admitida, porque no cumple con los presupuestos establecidos en los artículos 44 y 46 de la Ley 135 de 1943, de modo tal que, atendiendo a lo expresado por el artículo 50 de la precitada Ley, lo que procede es confirmar el Auto apelado."

De otro lado, respecto de la validez jurídica que le reconoce la Ley 53 de 2005 (que dicta normas de modernización de la Gaceta Oficial), a las

84

publicaciones de Gaceta Oficial realizadas en internet, argumento que ha sido invocado por los actores en su escrito de oposición como eximente de la responsabilidad que poseen de presentar copia autenticada de actos administrativos que hayan sido publicados en Gaceta Oficial, vale la pena traer a colación el contenido del artículo 786 del Código Judicial, cuyo tenor es el siguiente:

> "**Artículo 786**. Toda ley, decreto ley, decreto de gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado o de un municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos.
>
> Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearen.
>
> **Exceptúase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes."** (El resaltado es nuestro).

De la excerta invocada queda de manifiesto que, si bien, por regla general, se presume que los jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales publicados en Gaceta Oficial, por lo tanto tendrán validez en Demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes sin necesidad que consten en el Proceso, pudiendo hacer estos últimos las averiguaciones que desee, para verificar la existencia o contenido de tales actos; **No obstante, no menos cierto es que la propia norma establece que dicha regla no es aplicable cuando el acto sea objeto de la Demanda, en tal caso se establece que deben cumplir el requisito de aportación contenido en las normas comunes.**

Así pues, al realizar la debida confrontación entre lo preceptuado en la

norma invocada y el presente dossier, se puede distinguir con meridiana claridad que los actos que han sido demandados son aquellos que justamente han sido publicados en Gaceta Oficial, motivo por el cual se encuentran dentro de la excepción contenida en el último párrafo del referido artículo 786 del Código Judicial. Siendo ello así, debieron los accionantes aportar copias autenticadas de los mismos en los términos que ya hemos anotado en párrafos precedentes, lo cual no sucedió.

Dadas las circunstancias anteriores, esta Superioridad considera que en el negocio objeto de estudio, los accionantes tampoco atendieron el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, ni solicitaron al Magistrado Sustanciador que antes de admitir la Demanda, y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 46 del mismo cuerpo legal, oficiara a la Entidad para que esta remitiera el original o la copia autenticada, con la constancia de la notificación del acto originario.

3. Sobre el cumplimiento en lo concerniente al apartado correspondiente a las "Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación".

Otro punto de censura expresado por el Procurador de la Administración recae en el hecho que, desde su perspectiva, la actora no desarrolla en debida forma el apartado correspondiente a las "*Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación*", toda vez que, no expresa de forma clara ni individualizada las disposiciones que estima infringidas y los conceptos de las violaciones que alega.

Al respecto, debemos anotar que de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, se determina la exigencia de admisibilidad a la que el apelante se ha referido. El contenido de la excerta es el siguiente:

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

> **4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación".** (Lo resaltado es de la Sala)

De dicho artículo, se desprende que toda Demanda que se presente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe contener, entre otras cosas, la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la infracción.

En este punto, resulta preciso anotar que la trascendencia de citar la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, recae en el hecho que al momento de examinar la legalidad o no del acto administrativo, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar el acto impugnado con las normas legales que se citan como infringidas y a partir de ese examen determinar si efectivamente ha existido la pretermisión que se hubiere alegado.

Conforme se ha establecido a través de abundante jurisprudencia[2], para considerar el cumplimiento de esta exigencia de admisibilidad, se hace necesario que el demandante transcriba las disposiciones legales que estima violadas y explique de forma clara e individualizada los motivos por los cuales considera su transgresión, porque de lo contrario, en caso que no se desarrolle particularizadamente el concepto de infracción, esta Sala ha dicho, que no puede considerarse que se haya satisfecho el requerimiento preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, previamente citado.

El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto

---

[2] Ver Resoluciones de 5 de mayo de 2017, de 4 de agosto de 2011, de 22 de marzo de 2002, de 21 de febrero de 1997, entre otras.

es contrario o no al orden jurídico.

En el caso bajo examen, observa este Tribunal que los actores no cumplen con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, ya que en el apartado relativo a las disposiciones legales infringidas, hacen mención de algunas normas, haciendo una superficial explicación del concepto de infracción de éstas, de forma conjunta, sin especificar o explicar de forma particularizada la causa o razón por la cual se considera infringida cada norma, lo que no permite hacer el análisis de la legalidad del acto.

Por lo tanto, ante la falta del correcto análisis del concepto de infracción de las normas citadas como infringidas, no puede el Tribunal conocer sobre la controversia planteada, pues, reiteramos que el propósito de este importante apartado es que el Tribunal comprenda la ilegalidad que se alega sobre el acto impugnado, con fundamento en distintas disposiciones jurídicas, para poder resolver el fondo de la controversia planteada, situación que no puede llevar a cabo en el presente Proceso debido a la prescindencia del actor de esta exigencia.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado de forma reiterada y sistemática que la falta de una debida explicación de la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", conlleva la inadmisión de la Demanda. Así son consultables los siguientes Autos:

1-Auto de 4 de marzo de 1998

> "...este es un requisito indispensable que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, a fin de que esta Superioridad pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad que deben ser debidamente invocados por el actor, al igual que ampliamente explicadas las infracciones de los preceptos en cualquiera de sus modalidades, violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley. De esta manera, si la parte actora no expresa cuales son las disposiciones que se consideran infringidas, la Sala no se puede pronunciar sobre la ilegalidad planteada."

2-Auto de 16 de agosto de 2000

"... El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera consideran que no le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la demanda no cumple con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 135 de 1943, que requiere que en aquélla se exprese el concepto de la violación. Esto es así, pues en este caso, el demandante no expresa las modalidades en que se ha producido la infracción literal de los preceptos legales la cual puede darse por violación directa, interpretación errónea o indebida aplicación, tal como lo ha señalado esta Sala en jurisprudencia constante.

En consecuencia, el resto de los magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN la Resolución de 5 de junio de 2000 que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Ramón De la O Fernández, en representación de Jorge Edgardo Quintero Quirós, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ADM 050 de 14 de febrero de 2000, dictada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

3-Auto de 9 de febrero de 2007

"...Según se aprecia en el presente negocio, la parte actora no individualizó cada disposición que estima violada ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas

Este Despacho considera que los argumentos utilizados por el recurrente para sustentar la apelación ante el resto de la Sala, devienen sin sustento alguno habida cuenta que en el libelo de la demanda no se expresan en forma clara y detallada las normas infringidas con sus respectivos conceptos de infracción, conforme lo ha señalado en reiterada jurisprudencia este Tribunal. En este sentido no es válido el argumento que expone en cuanto a que dentro de los hechos de la demanda aduce las disposiciones legales que estima infringidas, y que el concepto de infracción lo sustentó en que el acto demandado es arbitrario e ilegal porque vulnera las formalidades del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000, la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y los Decretos Ejecutivos 543 y 545 ambos de 8 de agosto de 2003.

..."

Por lo tanto, es palpable que los accionantes no cumplieron en debida forma el requisito esencial de admisión previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de indicar de forma individualizada "la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación".

4. Los actos acusados de ilegales son actos preparatorios, por ende, no son susceptibles de ser impugnados ante esta instancia.

Finalmente, este Tribunal de Apelaciones también coincide con el último

punto de censura planteado por el Procurador de la Administración, quien señala que los actos impugnados no pueden ser susceptibles de una Acción Contencioso Administrativa, por tratarse de actos preparatorios que no gozan del carácter de definitividad que permita su examen ante esta Sala.

Sobre el particular, advertimos que los actos administrativos atacados no constituyen actos de naturaleza definitiva, pues, a través de los mismos el Consejo de Gabinete únicamente se limitó a autorizar al Ministro de Salud la suscripción de un Acuerdo de Compromiso, un Acuerdo de Entendimiento, un Contrato de Compraventa Anticipado y un Acuerdo de Indemnización con diversas casas farmacéuticas; es decir, que no nos encontramos ante actos administrativos que causen estado, que creen, modifiquen o extingan derechos.

En este punto, vale la pena destacar que copiosa y uniforme ha sido la jurisprudencia[3] de este Tribunal en el criterio de no admitir Demandas Contencioso Administrativas contra actos que autorizan contrataciones, señalando que los mismos son actos meramente preparatorios en donde se fijan pautas a seguir, para la posterior formalización de los respectivos contratos, siendo aquellos los que pueden ser impugnados por los interesados, en virtud del carácter de definitividad que estos poseen.

Por último, esta Corporación de Justicia reitera la trascendencia de accionar contra actos definitivos, pues, de impugnarse actos preparatorios o previos al acto que causa estado, éste mantiene su existencia jurídica, manteniéndose así la posible violación al ordenamiento jurídico, que justamente lo que pretende evitar el accionante con la interposición de la Demanda.

En virtud de lo previamente señalado, este Tribunal de Apelación, considera que deficiencias que presenta la Demanda revisada impiden que se le imprima el curso normal, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, y en esos términos se pronunciará el Tribunal

---

[3] Son consultables, las Resoluciones de 28 de septiembre de 2015, de 30 de julio de 2009, de 17 de enero de 2005, entre muchas otras más que sientan un criterio uniforme sobre el tema.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que en la Sala Tercera de la Corte Suprema, conocen el Recurso de Alzada en estudio, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCAN** la Resolución de 7 de junio de 2021, expedida por el Magistrado Sustanciador, y en su lugar, **NO ADMITEN** la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado **RUBÉN DARIO PITTI** y la Licenciada **JEACQUELINE PROSBT**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, el Decreto de Gabinete No. 34 de 22 de septiembre de 2020, la Resolución de Gabinete No. 89 de 12 de noviembre de 2020, la Resolución de Gabinete No. 91 de 18 de noviembre de 2020 y la Resolución de Gabinete No. 27 de 10 de marzo de 2021.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 4 DE enero DE 2022
A LAS 8:48 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Firma