



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

Conoce el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia del Recurso de Apelación promovido por el Licenciado Manuel Abrego Romero, actuando en nombre y representación de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, en contra de la Resolución de 16 de mayo de 2023, a través de la cual el Magistrado Suplente Sustanciador, No Admite la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Recursos Humanos No. 88 de 6 de octubre de 2021, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, y para que se hagan otras declaraciones.

I. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Se observa a fojas 69 a 74 del Expediente Judicial, que el apoderado judicial de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, interpuso su escrito de Apelación en tiempo oportuno, en contra de la Resolución de 16 de mayo de 2023, a través

de la cual no se admitió la Demanda que ocupa nuestro examen y sostuvo lo siguiente:

“... el Magistrado suplente ... no considero (sic) que existe en la demanda varios documentos que comprueban la (sic) reiteradas solicitudes de los documentos descritos como no aportados, y que a la fecha de esta demanda no se nos han entregado, denegación reiterativa de la Institución de los documentos que generaron y confirmaron el acto administrativo demandado ante esta augusta sala y cabe señalar que no lo contesto (sic) la institución inclusive cuando al solicitar los documentos se invocó la Ley 6 de 22 de enero de 2002 y el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá de Habeas Data cosa que la institución demandada hizo caso omiso, dejando en indefensión al demandante de su conducta ilegal (a foja 21 y 56).

SEGUNDO: Citamos la consideración del Magistrado ‘De igual forma, quien suscribe observa que el demandante tampoco solicitó a la Magistrada Sustanciadora que, en ejercicio de la facultad que le otorga el 46 ... requiera a la institución acusada copia autenticada, con la notificación, comprobando previamente, la gestión realizada para su obtención...’

El Magistrado suplente... se fundamentó en la anterior consideración para no admitir la Demanda de Plena Jurisdicción, sin embargo la Demanda de Plena Jurisdicción en la parte de PRUEBAS DOCUMENTALES, en la descrita en el numeral 29, se aporta una solicitud original al Ministerio de Seguridad de Copias autenticadas del Expediente de la Demandante YILENA SANDOVAL CASTILLO de fecha de 23 de abril de 2023 y que dice textualmente:

’29. Documento de fotocopia simple con sello original de recibido de Solicitud a MINSEG solicitando copia autenticada de nuestro expediente Laboral de fecha 18 de abril de 2023 que a la fecha de la demanda no ha sido contestada’

El subrayado resalta que el documento de solicitud aportado es copia, pero tiene sello fresco original de recibido en el MINSEG de allí que es un documento que reviste características propias de un original en el que consta tal solicitud recibida en el MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA previamente a la demanda.

Por otro lado el Magistrado suplente ... tampoco considero (sic) ni valoro (sic) que la demanda presentada pide, solicita como PRUEBA DE INFORME lo siguiente:

PRUEBA DE INFORME

- 1. Se solicita al Tribunal que oficie al Ministerio de Seguridad Pública copias autenticadas del expediente administrativo completo de la demandante la señora YILENA SANDOVAL CASTILLO... que reposa en la oficina del Ministerio de Seguridad Publica.**

Es menester señalar que esta misma solicitud a la Magistrada sustanciadora se repite o reitera en esta misma sección de PRUEBA DE INFORME en el numeral 2, 3 y 4.

Esta prueba subsanaría todo lo anterior ya que tendríamos todo (sic) los documentos autenticados

...

Hemos sustentado el porqué de la no presentación de los originales o copias autenticadas del acto administrativo y su acto (sic) confirmatorios y es

sencillamente porque a pesar de que reiteramos varias solicitudes pidiendo estos documentos en copias autenticadas, no nos contestaron nuestras solicitudes presentadas por escrito y estas solicitudes fueron presentadas Adjunto con la demanda. Todo esto previo a la presentación de la demanda ...

...

Somos categóricos al resaltar que previo a la presentación de la demanda en repetidas ocasiones se solicitó la copia autenticada del expediente, igual solicitamos en la demanda que el Tribunal oficie con la finalidad de obtener el expediente completo autenticado, por el hecho de que al negarse la institución del Estado a dar copias autenticadas de los actos, queda de manera intencional el Demandante en indefensión y el espíritu Legal que quiso el Legislador imprimir en el Artículo 46, es precisamente librar al sujeto objeto del injusto de esta mala intención."

En ese sentido, la apelante solicita se revoque la Resolución recurrida, y en su lugar se admita la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta.

II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.

Se aprecia en el Expediente Judicial a fojas 76 a 81, la Vista Número 834 de 9 de junio de 2023, a través de la cual el Procurador de la Administración se opone al Recurso de Apelación interpuesto por el apoderado judicial de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, en contra de la Resolución de 16 de mayo de 2023, que no admitió la Demanda bajo estudio.

En efecto, el Representante del Ministerio Público sustenta su oposición siguientes términos:

"... esta Procuraduría concuerda con la decisión de Magistrado Ponente en el sentido de no admitir la acción ensayada, ya que, no cumple con los requisitos de admisibilidad contenidos en los artículos 44, 46 y 57c de la Ley Número 135 de 1943, y el artículo 833 del Código Judicial; por el cual, es conveniente manifestarle al apoderado judicial de la accionante que para acudir ante la Sala Tercera, es su deber cumplir con los requisitos legales establecidos en nuestro ordenamiento jurídico; y en el caso en estudio, no sólo es evidencia la omisión a las referidas normas, sino también, a las apreciaciones vertidas por el Tribunal en reiteradas jurisprudencias.

... al evaluar el expediente de marras, no consta que junto al libelo de demanda se haya presentado el original o la copia autenticada del acto confirmatorio; razón por la cual, la acción en estudio contraviene lo establecido en el artículo 44 de la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1946, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, éste último, el cual es aplicable de manera supletoria en atención a lo indicado en el artículo 57 de la precitada excerpta legal.

...

Por otra parte, la activadora judicial no le solicitó a la Magistrada Sustanciadora que antes de admitir la demanda, y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, oficiara a la entidad demandada para que ésta remitiera la copia autenticada de la resolución

mencionada con la respectiva constancia de su notificación, no aportó documentación alguna que sustente que hizo la gestión pertinente ante dicha entidad y que el documento requerido le hay (sic) sido negado; por lo cual, resulta claro que subsiste el incumplimiento del requisito esencial de admisibilidad contenido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943”.

Por último, la Procuraduría de la Administración, solicita al Tribunal de Apelación se sirva confirmar la no admisión de la Demanda que nos ocupa.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA

Esta Superioridad procede a dirimir el fondo de la controversia, una vez transcurrido el periodo de oposición y demás trámites legales exigidos por Ley, previo a las siguientes consideraciones.

Se observa que, mediante Resolución de 16 de mayo de 2023, el Magistrado Suplente Sustanciador no admitió la Demanda incoada por el apoderado judicial de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, para que se declare nulo, por ilegal el Resuelto de Recursos Humanos No.88 de 6 de octubre de 2021, proferido por el Ministerio de Seguridad Pública, entendiéndose que la Acción no cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

En la Resolución apelada visible a fojas 67 y 68 del Expediente Judicial, el Magistrado Suplente Sustanciador, con respecto a la Demanda bajo análisis, señaló entre otras consideraciones lo siguiente:

“En ese sentido, se advierte que el recurrente no aportó el original o la copia autenticada del acto administrativo original y su acto confirmatorio, con su constancia de notificación, desatendiéndose el contenido del artículo 44 de la Ley 135 de 1943, según el cual: *‘A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos’*. (Cfr. fs. 22-23 y 26-28 del expediente judicial).

De igual forma, quien suscribe observa que el demandante tampoco solicitó a la Magistrada Sustanciadora que, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 46 del citado cuerpo normativo, requiriera a la institución acusada la copia autenticada, con la constancia de la notificación, comprobando previamente, la gestión realizada para su obtención”.

De lo anterior, este Tribunal de Alzada observa a fojas 22 a 23 y 26 a 28 del Expediente Judicial, que el apoderado judicial de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, aportó junto con en el libelo de la Demanda, copia simple del Resuelto de Recursos Humanos No.88 de 6 de octubre de 2021 (Acto originario) y de la

Resolución No.072 de 15 de marzo de 2022 (Acto modificatorio), en estos documentos se advierte que no reúnen las formalidades necesarias para la admisión de la Acción en estudio, según lo dispone el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, aplicable supletoriamente en atención a lo señalado en el artículo 57C de la excerpta legal antes indicada, a saber:

“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.

Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa”.

Así pues, estos documentos consisten en copias simples, que no cumplen con la exigencia contenida en las disposiciones citadas, en atención al requisito de acompañar a la Acción ensayada de la copia del Acto administrativo impugnado debidamente autenticado por el funcionario que custodia su original. Sobre el particular, es de suma importancia esta condición con el propósito de probar el agotamiento de la vía gubernativa y el término de prescripción para recurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de una Demanda de Plena Jurisdicción. Asimismo, se permita determinar, que en efecto la actuación administrativa fue dictada por una Entidad Pública, que el funcionario encargado del documento custodia su original, certificando la existencia del mismo y que su contenido no ha sido modificado o alterado.

A tal efecto, este Tribunal de Segunda Instancia, considera que la presentación de la documentación en copia simple no ha de ser admitida, toda vez que, se incumple con el requisito de autenticidad de los actos demandados.

De igual manera, se aprecia que la parte actora no adjuntó documentación en la cual conste las diligencias realizadas a obtener las copias autenticadas del Acto administrativo acusado de ilegal como su acto modificatorio, pudiendo haber

solicitado a la Sala, que las requiriese a la Entidad demandada, de conformidad al artículo 46 de la Ley 135 de 1946, que señala:

“Artículo 46. Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la 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”.

Al respecto, la Sala Tercera mediante las Resoluciones de 3 y 7 de junio de 2022, señaló lo siguiente:

Resolución de 3 de junio de 2022¹:

“De igual forma, tampoco se aprecia que el demandante hubiese hecho uso del remedio procesal contemplado en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, solicitando expresamente en el libelo, al Magistrado Sustanciador, que previo a la admisión de la demanda, oficiase al Ministerio de Salud, institución nominadora y que emitió los actos administrativos cuestionados, por tanto autoridad encargada de la custodia de sus originales; para que produjera las copias debidamente autenticadas de los mismos, requeridas por el artículo 44 de la Ley Contencioso Administrativa, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial; ni que realizara la correspondiente observación de que las mismas habían sido previamente procuradas a la entidad, sin recibir respuesta por su parte; o que acreditara haber realizado las gestiones correspondientes para su obtención.

Contrario a la opinión del recurrente, la solicitud formulada en la demanda, no equivale al cumplimiento de los criterios jurisprudencialmente establecidos para que sea posible invocar la facultad de documentación prevista en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943; la referida petición, se encuentra visible a foja 12 del infolio, y cita:

VIII. PRÁCTICA DE PRUEBAS:

Solicitamos a esta Honorable Sala que, mediante oficio, requiera al Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Regional de Salud de Veraguas del Ministerio de Salud, lugar donde reposa el expediente personal del demandante ORLANDO HERNANDEZ MENDOZA, lo siguiente:

1. ...
2. Copias integrales debidamente autenticadas del expediente personal del demandante ORLANDO HERNANDEZ MENDOZA.

La posición de la Sala Tercera para acceder a que pueda ser ejercitado el derecho otorgado por el artículo 46 ut supra, conlleva el cumplimiento de una serie de requerimientos (Cfr. Auto de 22 de noviembre de 2002, Resolución de 6 de abril de 2006, Auto de 6 de febrero de 2014, Resolución de 28 de mayo de 2015, Auto de 28 de septiembre de 2016, Resolución de 22 de julio de 2020 y Resolución de 8 de noviembre de 2021); los cuales no fueron satisfechos por los apoderados judiciales del actor en el caso bajo estudio; entre ellos la indicación expresa de haber solicitado con anterioridad ante la institución administrativa correspondiente los documentos exigidos, sin que la petición hubiese sido atendida favorablemente; y el demostrar adecuadamente los ingentes esfuerzos realizados a fin de su obtención, aportando piezas procesales que demuestren las diligencias realizadas; pruebas que, además de ser mencionadas de forma tardía en el recurso de apelación, en lugar de

¹ Resolución de 3 de junio de 2022.

en el texto de la demanda, no consta en autos que hayan sido efectivamente aportadas (F. 30).

Sumado a lo expuesto, de la detenida lectura del libelo, se advierte que la petición formulada, en lugar de una solicitud previa basada en el artículo 46 de la Ley Contencioso Administrativa, corresponde más a una prueba de informe, que tendría lugar en una fase procesal probatoria posterior a la etapa de admisibilidad en la cual nos encontramos, y que, por tanto, no podría ser atendida por el Tribunal en este momento del proceso, sin violentar los principios dispositivo, de justicia rogada, de congruencia y de igualdad de las partes, que rigen la actuación judicial.

Dentro de este marco de referencia, no encontrando en los argumentos sustentados por el accionante en su apelación, fundamentos suficientes que justifiquen, suplan o subsanen la pretermisión de sus obligaciones procesales, el Tribunal de Segunda Instancia estima que en la presenta acción no se cumplió con lo establecido en el artículo 44 de la Ley Contencioso Administrativa, en concordancia con los artículos 786 y 833 del Código Judicial, ni se hizo uso adecuado de la facultad otorgada por el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, por lo que no satisface los requisitos formales y presupuestos mínimos indispensables para que sea procedente su admisión; en consecuencia, coincidiendo con el criterio del A-Quo, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 citada ut-supra, lo correspondiente es no darle trámite a la demanda”.

Resolución de 7 de junio de 2022²:

“La posición del apelante no desvirtúa el hecho que la Demanda se acompañó de copias simples del Acto impugnado y su confirmatorio, sino que, dedica sus argumentos a señalar que ante tal omisión, lo que correspondía por parte del Tribunal, era ordenar la corrección en atención a lo señalado en el artículo 51 de la Ley N°135 de 1943.

Entrando en materia de análisis tenemos que, la Ley 135 de 1943, en sus artículos 44 y 46 señalan lo siguiente:

...

Revisada las constancias procesales observa este Tribunal, que a fojas 15 a 17 del Expediente, reposa la copia del Decreto de Personal N°210 de 13 de mayo de 2021 y, de fojas 12 a 14, la copia del Resuelto N°176-R-141 de 1 de septiembre de 2021, confirmatorio del primero.

En ambas Resoluciones no se observa sello de fiel copia de su original, conforme lo señalado en el Artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el Artículo 833 del Código Judicial. Únicamente constan de sello redondo que por sí solo no da cuenta de la autenticidad de dichos documentos.

Además, observa este Tribunal que no hay constancia de gestiones previas adelantadas por el actor ante el Ministerio de Gobierno, a propósito de la obtención de las copias autenticadas de los referidos Actos impugnados, ni se solicitó al Magistrado Sustanciador que en ejercicio de la facultad legal conferida en el artículo 46 de la Ley N°135 de 1946, las requiera a dicha Entidad, antes de que la Demanda fuera admitida.

Sobre este tema en precedentes, en torno a la necesidad de aportar con la Demanda copia debidamente autenticada del acto demandado, así como que previamente se haya procurado la obtención de dicha documentación, este Tribunal ha expresado lo siguiente:

Resolución de 31 de enero de 2020

² Resolución de 7 de junio de 2022.

'Esta Superioridad coincide con el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador al resolver no admitir la acción incoada...'

...la parte actora debió acompañar con su demanda copia autenticada el acto confirmatorio, tal como lo establece el artículo 44 de la Ley N°135 de 1943, y que constituye el acto mediante el cual se agota la vía gubernativa, y a partir del cual iniciaría el término para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. En este sentido observa que la parte actora aportó copia simple del Resuelto N°781 de 30 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, la cual no produce certeza sobre la autenticidad o veracidad del acto administrativo demandado.

De igual manera, como se indica en la resolución recurrida, si bien se solicitó al Magistrado Sustanciador en el libelo contenido de la demanda contencioso-administrativo de plena jurisdicción interpuesta, que previo a la admisión de la demanda se requiriera a la entidad administrativa demandada, copia autenticada de la resolución que decide el recurso de reconsideración que se interpusiera en contra el (sic) Decreto de Personal N° 343 de 16 de julio de 2019, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, no hay constancias de que la actora gestionó previamente ante la entidad la obtención de dicha documentación, tal y como lo requiere el artículo 46 de la Ley N°135 de 1943, razón por la cual se considera que la recurrente no cumplió con la exigencia de emprender las diligencias necesarias para obtener la documentación, y ante su imposibilidad, ha solicitado al Tribunal que proceda a requerirla'.

En efecto, el análisis de las constancias procesales llevan a concluir que el demandante no cumplió con lo preceptuado en el Artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, esto es, que no se aportó la copia autenticada del Acto Administrativo impugnado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, unido al hecho que no se acreditó la imposibilidad de obtenerlos, por cuanto, no consta la solicitud de copias autenticadas ante la Entidad demandada, ni se requirió a la Magistrada Sustanciadora que lo hiciese en atención a la facultad consagrada en el artículo 46 de la referida Ley.

Al resolver el presente Recurso de Apelación, el resto de los Magistrados que integran la Sala coinciden en este punto con el criterio externado por la Magistrada Sustanciadora y la Procuraduría de la Administración, en el sentido que no se debe admitir la Acción en estudio y, en atención a lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943".

De lo anterior, este Tribunal de Alzada coincide con lo expuesto por el Magistrado Suplente Sustanciador, al señalar que, *"... toda vez que la acción contencioso administrativa en estudio adolece del requisito de admisibilidad contenido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley No.33 de 1946, se procederá a no admitir la misma, en atención a lo dispuesto por el artículo 50 del mismo cuerpo normativo"*.

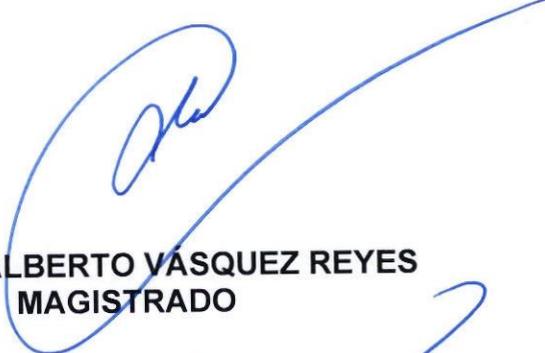
Debido que la Demanda bajo estudio no fue presentada ante la Sala Tercera, de acuerdo a lo establecido en los precitados artículos 44 y 46 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, lo pertinente es no

proceder a la admisión de la Acción en estudio y confirmar la Resolución de 16 de mayo de 2023, de conformidad al artículo 50 de la precitada excerta legal, cuyo texto es el siguiente:

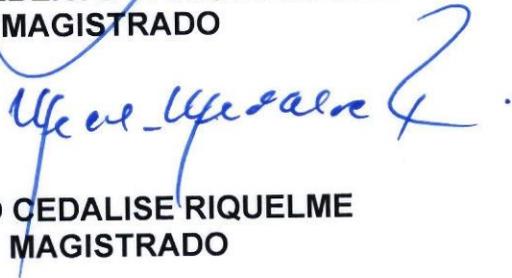
“Artículo 50. No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción”.

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 y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la Resolución de 16 de mayo de 2023, por medio de la cual **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, presentada por el Licenciado Manuel Ábrego Romero, actuando en nombre y representación de **YILENA IVETTE SANDOVAL CASTILLO**, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto de Recursos Humanos No.88 de 6 de octubre de 2021, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**KATJA ROSAS
SECRETARIA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 29 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:26 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2580 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 23 de agosto de 20 23


SECRETARIA